

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉVOLUTION DU DROIT PUBLIC
DU
CANTON DU TESSIN

DANS LE SENS DÉMOCRATIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 6 Juin 1916, à 1 heure 1/2.

PAR

Louis AUREGLIA

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONACO (PRINCIPAUTÉ)

Président : M. LARNAUDE (doyen), *professeur*

Suffragants : { MM. Paul FOURNIER, *professeur*
Joseph BARTHÉLEMY, *agrégé*

PARIS (5°)

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1916

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉVOLUTION DU DROIT PUBLIC
DU
CANTON DU TESSIN

DANS LE SENS DÉMOCRATIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 6 Juin 1916, à 1 heure 1/2.

PAR

Louis AUREGLIA

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONACO (PRINCIPAUTÉ)

Président : M. LARNAUDE (doyen), professeur

Suffragants : { MM. Paul FOURNIER, professeur
Joseph BARTHÉLEMY, agrégé

PARIS (5°)

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

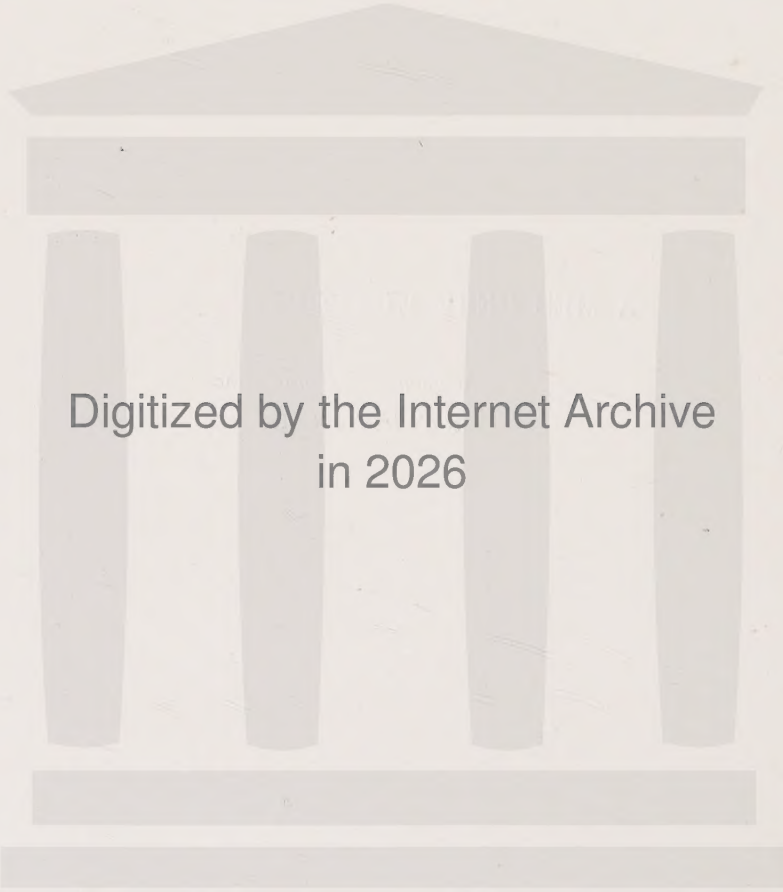
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1916



A MES PÈRE ET MÈRE

*Hommage de reconnaissance
et d'affection filiales.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

Nous n'indiquons que les publications se rapportant directement au Tessin, en suivant autant que possible l'ordre chronologique des événements rapportés. Beaucoup de ces publications sont principalement des tableaux d'histoire. Nous marquons d'un astérisque celles qui concernent plus spécialement l'étude des institutions.

Nous ajoutons à cette liste les ouvrages principaux relatifs au droit public général de la Suisse et quelques études spéciales des institutions démocratiques, dont la connaissance nous a été particulièrement précieuse. Il est bien entendu que nous nous dispensons de rappeler ici les nombreux ouvrages de premier ordre dont l'étude du droit public et celle de la démocratie font l'objet.

- A. Baroffio. — *Dei paesi e delle terre costituenti il Cantone del Ticino dai tempi remoti fino all' anno 1798*, Lugano, 1879.
- E. Pometta. — *Sunto di storia ticinese dai tempi preistorici sin dopo la battaglia di Arbedo*, Bellinzona, 1913.
- * S. Francini. — *La Svizzera Italiana*, 2 vol., Lugano, 1837-1840.
- A. et R. Cattaneo. — *I Leponti, ossia Memorie storiche leventinesi*, 2 vol., Lugano, 1874.
- C. Cantù. — *Storia della città e diocesi di Como*, 10 vol., Como, 1829-1831.
- M. Monti. — *Storia di Como*, 13 vol., Como, 1829-1832.

- * De Haulleville. — *Histoire des communes lombardes depuis leur origine jusqu'à la fin du xiii^e siècle*, 2 vol., Paris, 1857.
- * K. Meyer. — *Blenio und Leventina von Barbarossa bis Heinrich VII*, Luzern, 1911.
- * Pometta. — *Come il Ticino venne in potere degli Svizzeri*, 3 vol., Bellinzona, 1912-1915.
- De Maulde-la-Clavière. — *La conquête du Tessin par les Suisses*, Turin, 1891.
- Ch. Köhler. — *La conquête du Tessin par les Suisses*, in *Revue historique*, Paris, 1891.
- * *Statuti di Blenio*, édit. Giuliani, 1742.
- * *Statuti di Lugano e di Mendrisio*, Lugano, 1832-1833.
- * E. Motta. — *Statuti della Svizzera Italiana*, in *Bollettino della Società Storica Comensa*, Como, 1880.
- * *Bollettino Storico della Svizzera Italiana*, recueil périodique paraissant depuis 1879 à Bellinzona, sous la direction de M. E. Motta.
- * B. Bertoni. — *Cenni storici sulla Valle di Blenio*, Bellinzona, 1901.
- Toschini. — *La Valle di Blenio*, Locarno, 1905.
- Baroffio. — *Dell'invasione francese nella Svizzera, ossia della Repubblica elvetica unitaria (memorie storiche)*, 2 vol., Lugano, 1873.
- Peri. — *Storia della Svizzera Italiana dal 1797 al 1803 (su documenti lasciati da St. Franscini)*, Lugano, 1863.
- Motta. — *Nel Primo Centenario della Indipendenza del Ticino*, Bellinzona, 1898.
- Baroffio. — *Storia del Cantone Ticino dal principio di sua autonomia politica, ossia dal 1803, alla costituzione 23 giugno 1830*, Lugano, 1882.
- Respini-Tartini. — *Storia Politica del Cantone Ticino*, vol. I^o : *Origine et indole dei partiti, 1798-1841*, Locarno, 1904.
- * Franscini. — *Opuscoli della Riforma della Costituzione ticinese*, Zurich, 1829-1830.
- * *Processi verbali del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino, comptes-rendus officiels paraissant à Bellinzona depuis 1803*.

- * G. Rensi. — *Una repubblica italiana (il Cantone Ticino)*, Milano, 1899.
- * *Atti della Costituente eletta il giorno 11 gennaio 1891*, Bellinzona, 1891.
- * *Atti della Costituente eletta il giorno 6 marzo 1892*, Bellinzona, 1892.
- * J.-J. Galland. — *La démocratie tessinoise et la représentation proportionnelle*, in *Annales de l'Université de Grenoble*, Paris et Grenoble, 1909, p. 251 à 374.
- * *Raccolta delle leggi e dei decreti del Cantone Ticino*, vol. 1° : *Leggi costituzionali, elettorali ed organiche, federali e cantonali*, Bellinzona, 1904.

* * *

- Cherbuliez. — *La démocratie en Suisse*, 2 vol., Paris et Genève, 1843.
- Franscini. — *Nuova statistica della Svizzera*, vol. II, Lugano, 1847.
- Dubs. — *Le droit public de la Confédération Suisse*, 2 vol., Neuchâtel et Genève, 1878 (1).
- Hilty. — *Les constitutions fédérales de la Suisse* (édit. franç.), Neuchâtel, 1891.
- Bertoni et Olivetti. — *Le istituzioni svizzere*; vol. I° : *Diritto pubblico*, Torino, 1903.
- Adams et Cunningham. — *La Confédération Suisse* (édit. franç.), Bâle, Genève et Lyon, 1890.
- Chartes, Pactes et Traités de la Suisse*, réunis et traduits par Jean Biedermann, Lausanne, 1916.
- Numa Droz. — *Histoire de la Suisse au XIX^e siècle*, in Seippel, *La Suisse au XIX^e siècle*, Lausanne, 1899.
- T. Curti. — *Le referendum, Histoire de la Législation populaire en Suisse* (édit. franç.), Paris, 1905.

(1) Nous ferons nos citations d'après l'édition italienne. la seule que nous ayons pu consulter : *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, vol. VI (II^a parte) della *Biblioteca di Scienze Politiche*. Torino, 1890.

- Berney. — *L'initiative populaire et la législation fédérale*, in Recueil publié par la Faculté de Droit de l'Université de Lausanne, à l'occasion de l'Exposition nationale suisse, Lausanne, 1896, p. 297 à 370.
- Saripolos. — *La démocratie et l'élection proportionnelle*, thèse de la Faculté de Droit de Paris, Paris, 1899.
- Rensi. — *Gli « anciens régimes » e la democrazia diretta*, Bellinzona, 1901.
-

« Ce petit pays [*la Suisse*] tient une très
« grande place dans l'histoire des institu-
« tions contemporaines de l'Europe. Cha-
« que canton a été un champ d'expériences
« politiques... A quiconque veut com-
« prendre l'évolution des sociétés démo-
« cratiques modernes, on doit recomman-
« der cette histoire comme le recueil
« le plus instructif d'exemples pratiques
« de l'application du principe de la souve-
« raineté du peuple. »

(SEIGNOBOS. — *Histoire politique de
l'Europe contemporaine*, Paris ,
2^e édit., 1899, p. 238).

A hand-drawn map of the Canton of Valais in Switzerland. The map is oriented with North at the top. The Canton of Valais is the central area, bounded by a dashed line with stars. To the north is the Canton of Uri, to the east is the Canton of Glarus, and to the south is the Canton of Ticino. The map shows the Rhône River flowing through the center, with several tributaries including the Aare, Saane, and Simplon. Major towns like Sion, Visp, and Martigny are marked. The map also shows the Alpine region to the west and the Italian border to the south.



INTRODUCTION

I

Le Tessin est l'une des vingt-cinq petites républiques qui composent la Confédération Helvétique (1). Situé dans la Suisse méridionale, son territoire est adossé au versant italien de la puissante chaîne des Alpes. Il est borné, au Nord et à l'Est, par trois autres *cantons* suisses : le Valais, Uri, et les Grisons. Par tous les autres côtés, il confine au royaume d'Italie, dans lequel sa partie inférieure forme une encoche très prononcée.

Situé entre les contrées les plus montagneuses de l'Helvétie et les hauts plateaux de l'Italie septentrionale, le Tessin emprunte à chacun de ses voisins quelques-uns de ses caractères physiques. Une chaîne de montagnes intérieure, le Monte Cenere, qui divise le canton en deux parties très inégales par l'étendue et l'aspect natu-

(1) La Suisse comprend 22 *cantons*, groupements historiques et 25 *Etats*, groupements politiques. Trois cantons se subdivisent chacun en deux *Etats* : Bâle (ville et campagne), Untervald (le Haut et le Bas), Appenzell (Rhodes Externes et Rhodes Internes).

rel, marque la dualité de ces caractères. Tandis que la partie supérieure, ou *Sopracenere*, participe de la région alpestre, par le climat rigoureux, la proximité des glaciers et la prédominance des pâturages sur l'agriculture, la partie inférieure, ou *Sottocenere*, rappelle la Haute Italie, par son climat tempéré, ses cultures variées et sa flore méditerranéenne.

Par sa configuration physique, le Tessin semble aussi se rattacher davantage à l'Italie qu'à la Suisse. Alors que du côté des cantons il est entouré d'une imposante barrière de monts élevés, sa frontière méridionale ne marque aucune solution de continuité entre les montagnes plus modestes du *Sottocenere* et les hautes collines lombardes. Le territoire tessinois semble de la sorte n'offrir d'accès naturel que du côté de l'étranger.

Enfin, la parenté qui relie le Tessin à la Haute Italie ne s'arrête pas à ces caractères géographiques. Elle s'étend à la race, aux mœurs, à la langue. La population entière du canton (1) parle l'italien, inusité partout ailleurs en Suisse, sauf dans quelques vallées des Grisons. C'est le plus important vestige de la longue participation du Tessin à l'histoire de l'Italie septentrionale. De là, le nom de Suisse italienne que l'on donne souvent à ce canton.

En présence d'un tel état de choses, l'observateur superficiel peut être porté à croire que ce pays n'a été incorporé à la Suisse qu'accidentellement et ne continue à en faire partie que par l'effet d'un lien artificiel. Cer-

(1) Excepté les habitants de Bosco, petit village alpestre de la Vallemaggia, qui parlent l'allemand.

tains ethnographes se plaisent à proclamer que le Tessin a toujours été et ne cessera point d'être un pays foncièrement italien. Le principe des nationalités, si souvent invoqué de nos jours, n'a pas manqué de soulever dans l'opinion une question « irrédentiste » tessinoise. Certes, si la nationalité véritable d'un pays dérivait des seuls caractères géographiques ou linguistiques, les prétentions émises ne sauraient surprendre. Mais ceux qui les émettent ont le tort de faire litière des caractères politiques et historiques, qui sont beaucoup plus considérables que les premiers. Or, par ce côté, le Tessin se rattache indubitablement à la Suisse, non à l'Italie. Nous aurons l'occasion de le montrer au cours de notre étude.

A la vérité, l'isolement géographique du Tessin par rapport à ses confédérés ne saurait constituer un sérieux obstacle à l'existence d'un lien étroit entre ce canton et la grande nation. Prétendre le contraire, c'est méconnaître l'étonnante histoire de la formation de la Suisse, et le caractère particulier que ce groupement ethnique présente encore de nos jours. En effet, sans compter que les obstacles matériels n'entrent à peu près plus en ligne de compte, par suite des progrès considérables que les moyens de communication et de transport réalisent de nos jours, notamment en Suisse, il y a lieu d'observer que ce pays constitue précisément un des phénomènes les plus curieux qu'offre l'histoire des peuples, puisqu'il réalise, malgré les diversités de races, de langues, de religion, de vie économique et sociale, une merveilleuse cohésion d'éléments hétérogènes, une association étroite de pays dissemblables, qui créent

une nationalité, un tempérament communs, et qui rendent vivante et intangible la patrie commune.

*
* *

Avant d'aborder l'étude de l'évolution du droit public tessinois, et par là des caractères politiques et historiques qui expliquent son agrégation à la Confédération Helvétique, nous croyons nécessaire de donner une brève description du pays en général et de ses diverses régions en particulier, afin de rendre plus facile à suivre, au cours de nos développements, l'exposé de leurs particularités historiques respectives.

Nous avons signalé déjà l'aspect montagneux du Tessin et son inclinaison générale vers la frontière italienne, tenant à sa position sur le flanc des Alpes.

Par suite de sa conformation physique, ce pays est un réseau compact de petites vallées ramifiées autour de quelques branches principales, qui canalisent les eaux des sommets et les déversent dans les lacs de la Haute Italie. Le long des vallées s'égrènent les villages, petites monades isolées, presque sans relations entre elles dans les régions supérieures. Quelquefois l'évasement d'une vallée principale, plus propice à la vie urbaine et à la complexité des relations sociales, fait éclore une bourgade ou une petite ville. On compte à peine trois ou quatre villes dans le Tessin.

L'ensemble du territoire du canton se divise en huit régions naturelles, qui délimitent aujourd'hui les huit

districts administratifs, et qui correspondent aux huit anciens *baillages* ou fiefs helvétiques, chacun desquels eut sa propre histoire et ses propres institutions. D'autre part les huit districts du Tessin forment deux groupes, correspondant aux deux zones séparées par le Monte Cenere, celui des districts dits *supérieurs* (Sopracenere) et celui des districts *inférieurs* (Sottocenere).

La partie supérieure du Tessin, celle des hautes vallées, ne comprend que des districts ruraux. Dans la partie méridionale, au contraire, un district comprend généralement une ville centrale et les terres circonvoisines.

Les districts du Sopracenere, ou districts *supérieurs*, sont au nombre de six : Vallée Levantine, où coule la rivière qui a donné son nom au canton, et que domine le col célèbre du Saint-Gothard ; Vallée de Blenio, terminée elle aussi par un col important, le Luckmanier (Lucomagno), et qui est l'une des plus pittoresques de la Suisse ; la Riviera, qui prend les eaux du Tessin au confluent des deux vallées précédentes et les conduit, du nord au sud, jusqu'aux portes de Bellinzona ; Bellinzona capitale actuelle du canton, qui domine la plaine environnante du haut de ses châteaux-forts historiques ; Valle Maggia, grande artère qui déverse dans le lac Majeur les eaux de la région occidentale ; Locarno, ville florissante érigée au bord de ce lac.

Le Sottocenere ne comprend que deux districts : celui de Lugano, belle cité hivernale, que baigne le lac du même nom, et celui de Mendrisio, importante bourgade commerçante située au milieu d'une campagne fertile.



Villes entourées de montagnes ou villages perdus au fond des Alpes, toutes les terres du Tessin, à l'instar des autres régions élevées, étaient prédestinées à la démocratie. On comprend que ces vallées retirées, éloignées des grands centres industriels, isolées entre elles, vouées presque uniquement à l'agriculture et aux pâturages, aient été le berceau d'institutions populaires. La simplicité de la vie, l'harmonie des intérêts privés, l'unité des besoins, ont favorisé l'égalité sociale, et l'égalité sociale est l'un des principaux facteurs de l'égalité politique. D'autre part, grâce à cette situation d'isolement, les institutions primitives se sont conservées sans changements notables malgré la succession des événements politiques externes. Aucun régime n'a jamais pu s'adapter aux besoins de ces terres, s'il n'était à base de libertés populaires. C'est pourquoi les dominations étrangères y correspondent à des époques de malaise, sans qu'elles aient réussi à y modifier profondément l'esprit public.

D'ailleurs la montagne est une sorte de législateur inconscient qui marque de son sceau les mœurs et les institutions. L'histoire nous montre les envahisseurs se pliant à sa loi. Il y a une influence considérable du milieu sur les institutions. Doit-on dire, avec certains géographes : une influence déterminante, irréfragable, et conclure, avec Elisée Reclus, qu'il n'y a en somme aucun mérite pour les Suisses à former une nation démocratique ?

cratique? C'est sans nul doute aller trop loin, car si la montagne est le rempart des libertés populaires, celles-ci n'auraient pu résister longtemps à l'influence dissolvante des dominations étrangères sans la longue persévérance dans la lutte, l'héroïque esprit de sacrifice et l'indomptable amour de la liberté qui constituent le fond historique du tempérament helvétique.

La montagne a défendu les libertés populaires. La commune les a conservées. Au Tessin comme dans la vieille Suisse, elle a été leur gardienne vigilante. Grâce à son esprit d'indépendance, elle a pu survivre aux tourmentes du Moyen Age. Conservée jusqu'à nos jours avec sa physionomie historique par une tradition ininterrompue, elle n'a pas cessé de constituer une petite république autonome, de sorte que le canton est au fond, sinon dans la forme constitutionnelle, une véritable confédération de communes.

Cette autonomie communale, qui a survécu à la féodalité, et s'est conservée dans sa forme originaire, voilà un fait qui a pris un caractère proprement suisse. Presque partout l'indépendance de la commune eut une durée éphémère, et il n'en est resté que de rares vestiges. Dans la plupart des cantons suisses, elle présente encore de nos jours, sous l'aspect de l'autonomie, son indépendance traditionnelle. Dans certaines constitutions cantonales actuelles, on peut même lire encore ces mots : la commune est souveraine (1). Nous signalerons à leur heure les raisons politiques et sociales qui contribuèrent

(1) Voir par exemple la constitution des Grisons.

à cette conservation. Mais hâtons-nous d'observer que c'est là un de ces caractères, auxquels nous faisons allusion tout à l'heure, qui établissent entre le canton du Tessin et la nation helvétique une étroite parenté.

*
*
*

Cette survivance des libertés communales est l'un des éléments essentiels de l'évolution démocratique que nous nous sommes proposé de décrire. Une telle évolution se dégage nettement de l'histoire du droit public du canton envisagé. Aussi les textes de droit public, coutumes écrites des premiers temps, chartes communales du Moyen Age, statuts des communautés de vallées, constitutions modernes, serviront de jalons à nos développements.

Nous devons rechercher les principes qui ont présidé à l'organisation constitutionnelle de l'actuel canton du Tessin. Nous trouverons les uns dans la tradition, les autres dans la doctrine révolutionnaire française. Aussi devons-nous étudier d'abord la situation politique des terres composant ce canton durant la période antérieure à la Révolution française, sans qu'il soit nécessaire, ainsi que nous l'expliquerons au moment opportun, de remonter au delà du Moyen Age. Nous serons ainsi amené à décrire l'organisation interne de la commune et de la communauté de vallée, qui étaient les réalités politiques de la période ancienne. Aux xv^e et xvi^e siècles, nous verrons les Suisses, déjà montés au faite de la gloire

militaire, arracher l'une après l'autre les terres du Tessin des mains des républiques aristocratiques de Milan et de Côme, et les réduire à l'état de *baillages* ou pays sujets. Alors commencent pour ces terres trois siècles de paix et de stagnation sous la tutelle helvétique, mais dans la jouissance effective des libertés locales. Puis, c'est la grande vague de liberté républicaine qui, partie de France en 1789, se répand sur toute l'Europe occidentale, et marque pour le Tessin l'avènement à l'indépendance et à la personnalité politique. Le Tessin, élevé à la dignité de canton, commence alors à s'organiser. Sur la base des institutions anciennes, il reçoit, en 1803, une constitution du type moderne, qui en fait une république parlementaire. Pendant la première moitié du XIX^e siècle, les progrès sont lents dans la voie démocratique, mais depuis 1855, grâce à un retour aux principes traditionnels, c'est l'évolution progressive et continue vers un régime toujours plus conforme à la souveraineté populaire. Les divers stades de cette évolution sont marqués par de nombreuses revisions constitutionnelles, dont quelques-unes des plus récentes contiennent des réformes notoires. Citons, pour ne nous en tenir qu'aux principales : l'introduction de l'*initiative populaire* en matière constitutionnelle, en 1875 ; du *referendum* législatif, en 1883 ; de la *représentation proportionnelle*, en 1891 ; de l'*initiative populaire* en matière législative, en 1892. Grâce à ces rouages nouveaux, le gouvernement du canton du Tessin réalise aujourd'hui un type supérieur de démocratie. Au point de vue des institutions démocratiques, il se trouve avec la plupart

des autres cantons suisses, avant même les Etats de la Confédération nord-américaine, à l'avant-garde des Etats modernes.

Nous pouvons ainsi diviser notre étude en trois parties principales :

1° L'état politique des terres du Tessin avant 1789 : les principes traditionnels de la démocratie.

2° La période révolutionnaire ; les principes nouveaux et leur première application avec la *République Helvétique*.

3° La combinaison des principes nouveaux et des principes anciens ; l'organisation progressive de la démocratie tessinoise sur cette double base, au cours du XIX^e siècle.

Nous relèverons, en terminant, les observations que suggère cette étude de droit public, en les rattachant, autant que cela intéresse l'objet même de cette étude, à la discussion générale entre partisans et adversaires du régime démocratique.

Avant de reprendre, pour les développer, les diverses parties de ce plan, nous devons réunir, dans une sorte d'introduction juridique, quelques principes de droit public qui serviront d'armature à nos développements.

II

Comme tout canton suisse, le Tessin présente aujourd'hui les deux caractères essentiels suivants :

1° C'est un Etat à souveraineté limitée.

2° C'est une république démocratique.

Le premier de ces deux caractères, concernant les rapports de la souveraineté cantonale avec une souveraineté supérieure qui la limite, est relatif au droit public externe du canton ; le second, déterminant la participation des citoyens au gouvernement de l'Etat-canton, est relatif à son droit public interne.

Analysons successivement ces deux caractères.

*
* *

Au point de vue externe, le canton suisse est un Etat à souveraineté limitée. Cela résulte de l'art. 3 de la Constitution fédérale de 1874, qui s'exprime ainsi : « Les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels ils exercent tous les droits qui ne sont pas dévolus à l'autorité fédérale ».

Il y a donc un Etat supérieur au canton, la Confédération helvétique ou, plus exactement de nos jours, l'Etat fédéral suisse. Cet Etat, indépendant malgré la restriction de la neutralité perpétuelle, est le seul qui ait la souveraineté de droit international (1). Les cantons n'ont

(1) Art. 8 de la même constitution : « La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire avec les Etats étrangers des alliances et des traités notamment des traités de péages (douanes) et de commerce ».

L'article 9 excepte les traités concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police. Mais l'article 10 ajoute :

que la souveraineté interne, dans les limites fédérales.

Cette coexistence de deux souverainetés sur un même territoire est quelque chose d'assez difficile à définir en droit public pur. Il y a là une sorte de partage de la souveraineté entre la Confédération et le canton. Pour comprendre cette situation juridique particulière, il faut faire appel à l'histoire, car cette situation est l'aboutissement d'un processus historique au cours duquel la part fédérale de la souveraineté totale est allée croissant d'une façon à peu près régulière, du moins au cours du siècle dernier.

Pendant longtemps, cette part fédérale est restée l'exception ; c'était, à certains égards, une *quantité négligeable*. La Confédération naissante était en effet l'union d'Etats souverains, qui se donnaient certaines règles communes de politique intérieure et extérieure, et se liguèrent en vue de la défense contre l'étranger. Chaque Etat conservait son entière souveraineté, et cette souveraineté n'était pas plus limitée par le lien fédéral que ne l'est de nos jours celle des Etats signataires des conventions de la Haye, du fait des obligations résultant de ces accords internationaux.

La Confédération n'était en réalité que la personnification abstraite de l'alliance interétatique formée par les premiers cantons (1). Ce n'était même pas une véritable

« Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil Fédéral ».

(1) La désignation *canton* est moderne. Elle est due à l'influence française. Auparavant on disait : *Orle* (lieux) ou *Stände* (Etats). Cette dernière appellation n'a pas disparu ; le nom donné à la

confédération, au sens technique du mot, car elle ne comportait point l'égalité constitutionnelle et politique entre Etats particuliers qui constitue l'élément essentiel de cette forme d'union (1).

Chaque canton entraînait en effet dans la ligue helvétique avec une situation juridique particulière, « avec des relations déjà formées (2) », liens d'alliances ou de vassalité préexistants et que le lien fédéral nouveau laissait parfois subsister. Ainsi certains cantons restaient membres d'autres unions, et conservaient le droit de conclure de nouveaux pactes. D'autres, au contraire, perdaient toute liberté externe. D'autres encore étaient admis dans la ligue à titre d'alliés ou de sujets. Cela dépendait des circonstances particulières, au point de vue militaire notamment, dans lesquelles s'effectuait l'entrée de chacun dans l'union. Ainsi, la Suisse était encore un être politique amorphe, sans unité, sans personnalité juridique. Par la multiplicité des relations existant entre les Etats particuliers dont elle était la réunion, c'était un enchevêtrement d'associations diverses, une combinaison de situations contractuelles distinctes, où l'on ne découvre point ces éléments concrets qui constituent un Etat ou une véritable union d'Etats.

La Confédération était néanmoins une réalité historique

deuxième Chambre fédérale par les Constitutions de 1848 et de 1874 en est la preuve (Cf. Dubs, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, vol. VI (II^a parte) della *Biblioteca di Scienze politiche*, Torino, 1890, p. 361).

(1) Cf. Hilty, *Les Constitutions fédérales de la Suisse*, Neuchâtel, 1891, p. 80.

(2) Hilty, *op. cit.*, p. 70.

présentant une certaine unité externe, qui se manifestait en fait à toutes les époques par les luites communes contre les ennemis du dehors (1), qui devait plus tard se manifester en droit international par l'alliance perpétuelle avec la France, en 1516, et par la proclamation de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse au traité de Westphalie, en 1648 (2). C'est cette unité historique externe, née du danger commun et permanent et de l'« isolement » tantôt géographique, tantôt moral, tantôt politique dont parle Cherbuliez (3), qui permit à la Ligue Helvétique de subsister et de se renforcer.

Durant toute la période antérieure à la Révolution française, la Suisse resta cette union mouvante et conventionnelle d'Etats indépendants, unis par des intérêts communs, mais sans que leur souveraineté particulière fût véritablement limitée par le lien fédéral. Toute l'activité de cet être collectif abstrait se manifestait par des diètes, ou réunions des délégués de chacun des Etats. Les décisions de ces diètes n'étaient exécutoires dans un canton que lorsque celui-ci y avait adhéré, c'est-à-dire lorsqu'il les avait lui-même rendues exécutoires suivant sa procédure propre. En d'autres termes, la majorité ne liait point la minorité dans le domaine fédéral. Ainsi, la

(1) Ce qui lui donnait l'aspect d'une alliance perpétuelle offensive et défensive.

(2) L'indépendance avait déjà été reconnue en 1499 par Maximilien, empereur d'Allemagne, au traité de Bâle, qui mit fin à la guerre de Souabe (Cf. Hilty, *op. cit.*, p. 169).

(3) *La démocratie en Suisse*, Paris et Genève, 1843, t. II, liv. IV, ch. 1^{er}, p. 181 et ss.

Confédération primitive n'avait aucun pouvoir de commandement, même par délégation.

Il n'y eut qu'une exception à ce principe durant cette période. Ce fut la *Charte des Prêtres* (Pfaffenbrief) du 7 octobre 1370. Cette convention, intervenue entre les trois communautés qui formèrent le premier noyau fédéral, Uri, Schwyz et Unterwald, étendue plus tard à d'autres cantons, décidait en effet que désormais la simple majorité pouvait modifier le pacte d'union (1). C'était la première concrétisation de la personnalité fédérale.

La même convention étendit le champ d'action de cette Confédération embryonnaire, en édictant une organisation commune du droit, principalement au sujet de la séparation des juridictions civile et ecclésiastique. De même, le *Convenant de Sempach* de 1393, véritable Code militaire fédéral (2), et le *Convenant de Stanz*, de 1481, qui institua une sorte de police fédérale pour les délits attentatoires à la sûreté des Etats (3), vinrent

(1) « Dans le cas où nous voudrions faire un changement quelconque aux articles ci-dessus, y retrancher ou y ajouter d'autres articles, nous pouvons le faire, avec l'assentiment des Etats ou Villes sus-dénommés, en Conseil, à l'unanimité ou à la majorité de l'assemblée, afin que cette loi, etc... » (art. 14 de la Charte des Prêtres) — Cf. le texte en français dans *Chartes, Pactes et Traités de la Suisse*, réunis et traduits par Jean Biederman, Lausanne, 1916, p. 31. — Cf. aussi Hilty, *op. cit.*, p. 82 et 83.

(2) Remarquable surtout par son article 9, relatif à la protection des femmes en temps de guerre, ce qui a fait donner quelquefois à cette convention le nom de Charte des femmes (*Frauenbrief*) — Cf. le texte en français dans *Chartes, Pactes*, etc... p. 33 et ss.

(3) Cf. le texte en français, in *op. cit.*, p. 39 et ss.

donner plus de vitalité à cette personnalité collective et accroître sa part de puissance commandante.

Mais tant que la Confédération ne forma point un véritable corps politique, la souveraineté cantonale ne connut point de limitation réelle. Or, pour que cette Confédération devînt un Etat pour ainsi dire en chair et en os, il fallait qu'elle reçût un domaine d'activité propre, des organes concrets, et des instruments de commandement.

Brusquement, la Révolution française vint créer, presque de toutes pièces, ce nouvel état de choses. Le maréchal Brunes, en 1798, proclama en Suisse la République une et indivisible. Cette fois, c'était la réalisation de la personnalité fédérale. Mais, inspirée par les conceptions jacobines, dédaigneuses de l'histoire, cette constitution, qui abattait toutes les frontières intercantionales, qui supprimait les Etats particuliers pour les fondre en un seul, qui les réduisait à l'état de simples subdivisions administratives, ne pouvait résister à la force des choses, et en 1803, le génie clairvoyant de Napoléon rétablissait, par l'*Acte de Médiation*, la situation antérieure consacrée par cinq siècles de tradition.

La Suisse redevint une simple union d'Etats, sans autre lien que les décisions de la diète, sans organes propres. Un changement cependant avait été apporté au droit public antécédent. En élevant certains alliés et sujets de la veille à la dignité de cantons, la Révolution avait donné à tous l'égalité constitutionnelle. De la sorte, l'ancienne ligue se muait en une confédération

véritable. D'autre part, la substitution de la majorité à la minorité dans les décisions fédérales devint la règle.

La Constitution de 1815, œuvre de la Restauration réactionnaire, respecta le *statu quo* politique. Le canton restait la réalité fondamentale, et la Confédération n'était encore que la représentation des vingt-deux souverainetés cantonales. Mais la tendance unitariste reprit peu après et l'emporta en 1848.

Cette dernière date marque un changement radical du droit public helvétique. De Confédération d'Etats, la Suisse devient en effet Etat fédératif. Cet Etat nouveau a ses organes, ses autorités, ses pouvoirs propres. Il existe désormais un peuple suisse, en qui repose la souveraineté nouvelle, et cette souveraineté de l'Etat-Confédération se trouve superposée aux souverainetés des Etats-cantons.

Ainsi, en 1848, la part fédérale de la souveraineté totale a cessé d'être l'exception pour devenir la règle. C'est de ce jour que date, pour parler un langage conforme à celui des textes officiels, la limitation de la souveraineté cantonale.

En devenant un Etat, avec des organes, un territoire, un peuple, un pouvoir propre de commandement, indépendamment des Etats particuliers qui le composent, la personne fédérale s'est donc superposée à ces derniers, et l'ordre des choses s'est trouvé interverti. Contrairement à l'évolution historique, il semble aujourd'hui que seule la Confédération constitue un Etat véritable tandis que les cantons apparaissent désormais comme des Etats fantômes. La souveraineté fédérale présente l'aspect

d'une souveraineté fondamentale, et c'est aujourd'hui la Confédération qui semble déléguer certains pouvoirs aux cantons (1). De plus en plus, la puissance et l'activité politiques de ces derniers diminuent. L'évolution, depuis 1848, se poursuit dans le sens de la tendance à l'unification, c'est-à-dire de la résorption du domaine juridique cantonal dans le fédéral, et du glissement graduel, quoique très lent, de l'Etat fédéral vers la forme unitaire (2).

(1) Il y a cependant encore dans le domaine fédéral deux traces de l'ancienne délégation du pouvoir de commandement par les cantons à la Confédération. En premier lieu le pouvoir législatif est attribué à deux assemblées, dont l'une, le Conseil National, est bien la représentation de tout le peuple suisse, pris indistinctement, mais dont l'autre, le Conseil des Etats, représente les cantons qui y envoient chacun deux membres. C'est une sorte de survivance de l'antique Diète, un compromis entre l'ancienne et la nouvelle forme du gouvernement suisse. En second lieu, toute revision constitutionnelle doit avoir été acceptée par la majorité des citoyens et par celle des cantons (art. 123 de la Constitution fédérale). Ici encore, les cantons, comme dit M. Le Fur (*L'Etat fédéral*, Paris, 1897), sont participants à la substance de la souveraineté fédérale.

(2) Cette évolution s'est manifestée, depuis 1848, par divers symptômes, dont les plus importants sont l'accroissement du nombre des matières de compétence fédérale, par suite de la Constitution de 1874 et des lois constitutionnelles postérieures, et l'unification récente du droit civil pour toute la Suisse. Ce mouvement aboutira-t-il, dans un temps plus ou moins rapproché, à l'unification complète de la Suisse, à la disparition des cantons comme personnes politiques ? S'arrêtera-t-il, au contraire, à certaines limites tracées par l'histoire et la nature du pays, comme M. Charles Benoist en a l'intime conviction ? (Cf. *Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1895, p. 280 et ss., *Une démocratie historique : la Suisse*.) En fait la Suisse est un pays où la tradition est un facteur important de l'évolution politique,

Nous retrouvons ici, à propos des rapports nouveaux créés entre le canton et la Confédération par la constitution de 1848, l'une des questions les plus controversées peut-être du droit public contemporain. Pour qualifier cette situation particulière, nous avons parlé de deux souverainetés coexistant sur un même territoire, de deux Etats dont l'un, le canton, était subordonné à l'autre, l'Etat fédéral, en sorte qu'il n'était doué que d'une *souveraineté limitée*. Cette façon de nous expri-

un frein aux transformations violentes. Les partisans de la concentration de la puissance commandante entre les mains de l'Etat fédéral assignent eux-mêmes à ce mouvement certaines limites, dont leurs programmes d'action tiennent compte. Ce mouvement comporte donc une certaine force centrifuge qui le ralentit constamment. La combinaison de ces deux forces constitue le pivot de la politique intérieure de la Suisse contemporaine. « La concentration et la déconcentration ne sont plus « considérées comme deux principes adverses et inconciliables, « dont l'un doit détruire l'autre, mais plutôt comme deux forces « également nécessaires, du juste équilibre desquelles dépend le « bien-être du pays. » (Bertoni et Olivetti, *Le istituzioni svizzere*, Torino, 1903, vol. I^{er}. *Diritto pubblico*, p. 71). Quoi qu'il en soit, en l'état actuel du droit public helvétique, une transformation radicale et spontanée, qui aboutirait à l'anéantissement du canton au point de vue politique, reste théoriquement possible, et la réforme qui consacrerait ce changement serait dans l'ordre constitutionnel des choses, bien qu'aux yeux de M. Duguit il y aurait là un véritable *coup d'Etat* (Cf. *L'Etat, les gouvernants et les agents*, Paris, 1903, p. 757 et ss.). Le fait que la majorité des cantons conjointement avec la majorité du peuple suisse suffit, en effet, à rendre exécutoire n'importe quelle réforme constitutionnelle — et l'on peut imaginer la plus extravagante — constitue un danger sérieux pour la souveraineté cantonale. La possibilité de telles hypothèses, bien que peu vraisemblables, révèle le renversement des rôles qui s'est opéré en 1848 dans la vie constitutionnelle de la Confédération Helvétique.

mer était conforme aux textes constitutionnels de la Suisse. Mais en droit public pur, ces formules sont-elles acceptables ? C'est là la brûlante question de la souveraineté [dans l'Etat fédératif, qui se rattache à la question plus générale du contenu des notions de souveraineté et d'Etat. La plupart des auteurs français, fidèles à la doctrine révolutionnaire, ne peuvent admettre que la souveraineté soit divisible, limitable, partageable ; dès lors, à leurs yeux, le canton suisse n'a pas la souveraineté. Qui plus est, la souveraineté étant, d'après cette opinion, la prérogative essentielle de l'Etat, le canton n'est même pas un Etat (1). D'un autre côté, certains publicistes allemands de l'école la plus récente, tout en reconnaissant le caractère absolu de la souveraineté, se refusent à y voir une prérogative indispensable pour tout Etat, les Etats se distinguant en Etats souverains, c'est-à-dire complètement indépendants, et en Etats non souverains, c'est-à-dire doués du pouvoir de commandement, mais non de l'indépendance externe. Ce que nous avons appelé *souveraineté limitée* à propos du canton suisse se réduirait à ce que M. Jellinek appelle le *pouvoir étatique*. Le canton n'en constituerait pas moins un Etat (2). Selon une troisième

(1) Cf. Merignhac, *Droit public international*, 1905, t. I, p. 173 et ss. — Despagnet, *Essai sur les protectorats*, 1896, p. 9 et ss. — Borel, *Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif*, Genève, 1886. — Le Fur, *L'état fédéral*. — Combothecra, *La conception de la souveraineté* (*Revue du droit public et de la science politique*, 1897 t. II, p. 241 et ss., §§ ix et x).

(2) Cf. Jellinek, *L'état moderne et son droit*, éd. franç., Paris, 1913, II, p. 542 et ss. — Laband, *Droit public*, éd. franç., Paris, 1900, I, p. 56 et ss. — Cf. aussi Michoud, *Théorie de la personnalité*

opinion, les caractères d'Etat et de souveraineté ne se rencontrent que chez les membres de l'Etat fédératif, et non chez la collectivité fédérale elle-même (1). Enfin, il est des publicistes qui admettent la coexistence des deux souverainetés (2). Nous ne faisons que signaler la question et les thèses adverses, sans entrer dans le détail des arguments présentés, et sans essayer d'en donner une solution personnelle (3).

Ce problème reste en effet étranger à l'objet même de cette étude. Quelle que soit la puissance souveraine fondamentale, quelle que soit la tendance « dynamique » à l'effritement des pouvoirs cantonaux, quelles que soient les dénominations juridiques qui conviennent à l'entité canton et à l'autorité dont elle est revêtue, notre position dans cette étude relative au caractère démocratique du droit public d'un canton suisse est nettement définie :

morale, Paris, 1906, I, et Roguin, *La règle de droit*, Lausanne, 1899, 2^e partie, ch. II, p. 123.

(1) Cf. Seydel, *Kommentar zur Verfassungskunde für das deutsche Reich*, 1897 (2^e édit.).

(2) Ce sont principalement des auteurs suisses : Dubs, *Le droit public de la Confédération Suisse*, Neuchâtel et Genève, 2 v., 1878.

— Bertoni et Olivetti, *Le istituzioni svizzere*, vol. I, *Diritto pubblico*.

— Cf. aussi Adams et Cunningham, *The Swiss Confederation* (édit. franç.), Bâle, Genève et Lyon, 1890, p. 27 et ss. Esmein semble se rallier à cette opinion : « Les divers Etats particuliers auraient « pu se fondre complètement dans un Etat centralisé, où une « seule souveraineté se serait exercée à tous les égards : n'ont-ils pas pu limiter à certains attributs cette souveraineté de « création nouvelle, et conserver pour le surplus leur souveraineté antérieure ? » *Eléments de Droit constitutionnel*, Paris, 1909 (5^e éd.), p. 252.

(3) Voir l'exposé succinct de ces arguments dans Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1911, I, p. 125 et ss.

nous devons nous placer au point de vue « statique », en ce sens que nous devons rechercher si, à tel moment donné, en l'état de la constitution en vigueur qui détermine exactement la somme de puissance laissée au canton, cette puissance est exercée par le peuple.

En d'autres termes, le canton peut être considéré à deux points de vue : celui du droit public externe et celui du droit public interne ; le premier détermine sa situation internationale, le second sa situation constitutionnelle *lato sensu*. Or, la question démocratique ne peut se concevoir qu'en fonction des individus, puisqu'elle concerne leur participation au gouvernement ; elle appartient donc uniquement au domaine du droit public interne. Au contraire, la situation d'indépendance ou de subordination de l'Etat par rapport aux autres personnes de droit international est du domaine du droit public externe et n'intéresse pas directement une étude de la démocratie.

Cependant, si nous avons cru nécessaire d'indiquer la co-existence en Suisse de deux pouvoirs de commandement et les problèmes qui en découlent, ce n'est point seulement pour l'intérêt théorique qui en résulte, et parce qu'il y a là des principes qui dominent le droit public de tout canton suisse. C'est aussi pour justifier d'avance, en précisant sa portée, l'emploi que nous ferons par la suite, relativement au Tessin, des expressions consacrées par les textes officiels du droit public suisse, malgré les objections qu'elles soulèvent.

Nous attribuerons à ces expressions leur sens descriptif et non leur portée juridique absolue. Si l'on est en

désaccord sur la dénomination à donner à la puissance commandante que possède le canton, on ne peut différer sur la quantité d'attributions que représente cette puissance. C'est cet ensemble d'attributions que nous appellerons *souveraineté*. Nous appellerons par là même le canton *Etat*. Nous croyons échapper ainsi à la critique du manque de justesse juridique de notre terminologie, puisque nous définissons par avance les termes dont nous allons nous servir et dont nous ne tirerons d'ailleurs aucune déduction de principe. A l'appui de ces définitions, nous avons apporté par avance les explications dérivées de l'histoire, de beaucoup supérieures, à notre avis, à celles que l'on prétendrait fonder sur les principes rigides d'un droit public apriorique et déductif. Cette terminologie offrira au moins le double avantage de la commodité et de la conformité à la langue constitutionnelle de la Suisse.

En outre, il n'est pas absolument indifférent, au point de vue démocratique, de savoir jusqu'à quel point la dépendance dans laquelle se trouve un Etat limite sa souveraineté. En général, la dépendance impliquant une souveraineté superposée est peu favorable à l'exercice populaire de la souveraineté restante. Un tel lien donne en effet à l'Etat supérieur des prétentions qui se manifestent par des restrictions même en matière de souveraineté interne et même quant au mode d'exercice de cette souveraineté. Il y a, dans la sphère cantonale, comme une action du dehors au dedans, de la périphérie au centre, une influence du droit public externe sur le droit public interne. L'indépendance est par suite un facteur,

sinon une condition d'un régime démocratique. Pour que le peuple puisse gouverner, il faut qu'il ne soit point gouverné. Si de nos jours, grâce à la forme démocratique du gouvernement fédéral suisse, le danger qui résulte pour la démocratie de la subordination cantonale vis-à-vis du pouvoir central est tout à fait théorique, une telle influence de la situation externe d'un pays sur sa constitution interne n'est pas à négliger pour les autres cas particuliers, et, en ce qui concerne les Etats confédérés de la Suisse et surtout le Tessin, pour les autres périodes de leur vie politique.

Enfin, le droit public fédéral, qui coïncide en partie avec le droit public externe cantonal, limite le droit public cantonal comme la souveraineté fédérale limite la souveraineté cantonale. Il y a parallélisme entre ces deux rapports. Or, on ne peut connaître parfaitement le droit public d'un canton et son étendue exacte sans en connaître les limites. Ces limites étant fixées par la constitution et le droit public fédéraux, c'est là qu'il les faut chercher. L'étude de la constitution d'un canton, à quelque point de vue que ce soit, ne peut donc être dissociée de celle de la constitution fédérale, pas plus qu'on ne pourrait comprendre son histoire en dehors de l'histoire de la Suisse entière. C'est encore une des raisons pour lesquelles, à propos du Tessin, nous avons dû signaler la superposition de deux souverainetés sur le territoire d'un canton suisse.



Le second caractère que le Tessin partage avec tous les autres cantons, c'est d'être une république démocratique. L'étude de ce caractère est l'objet même des développements qui vont suivre.

La forme républicaine des cantons n'est pas seulement un fait ; c'est encore une nécessité constitutionnelle. L'art. 6 de la Constitution fédérale de 1874 est en effet conçu dans ces termes : « Les cantons sont tenus de
« demander à la Confédération la garantie de leurs cons-
« titutions.

« Cette garantie est accordée, pourvu :

- « a) Que ces constitutions ne renferment rien de contraire
« aux dispositions de la Constitution fédérale ;
- « b) Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques
« *d'après des formes républicaines, représentatives ou*
« *démocratiques ;*
- « c) Qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles
« puissent être révisées lorsque la majorité absolue des
« citoyens le demande ».

Les mêmes conditions étaient exigées par l'article correspondant de la Constitution de 1848, qui consacrait en cela l'état de fait existant. Tous les cantons étaient déjà à cette date des républiques. Neuchâtel elle-même, qui jusque-là avait formé avec le royaume de Prusse une union personnelle, et constitué une principauté, s'était

érigée en république et libérée de toute sujétion vis-à-vis de ce monarque quelques mois avant le nouveau pacte fédéral.

Le caractère démocratique des république suisses résulte moins expressément de la constitution fédérale. C'est surtout un fait, résultant de leurs constitutions particulières. Le caractère républicain suffit, constitutionnellement, pour assurer à une constitution cantonale la garantie fédérale, mais il est nécessaire qu'il y ait à la base de cette constitution le principe de la souveraineté populaire. Une république aristocratique ne serait point conciliable avec le texte que nous avons cité plus haut. C'est dans ce sens que tous les cantons suisses doivent être des républiques démocratiques, c'est-à-dire plus exactement des républiques non aristocratiques.

Parmi ces républiques non aristocratiques, il est deux genres de démocraties : la démocratie *directe* et la démocratie *représentative*. Nous allons bientôt montrer qu'une logique rigoureuse oblige à voir dans la première seule une véritable démocratie. Aussi quand nous disons que tous les cantons suisses sont des républiques démocratiques, nous employons encore ce mot dans son acception large, celle qui a cours dans les autres républiques contemporaines, en France par exemple, et qui s'accommode du régime purement représentatif.

La distinction faite par la constitution fédérale n'en reste pas moins importante. Il existe en effet, — et cette étude tendra à le prouver — une grande différence entre la république démocratique et la république représentative. Pour s'en rendre compte, il faut résoudre

cette question préalable : qu'est-ce que la *démocratie* ?

C'est là une question que nous ne pouvons négliger au seuil d'une étude qui a pour objet l'évolution du droit public d'un Etat dans le sens démocratique. Notre tâche va en effet consister à étudier un mouvement dans une certaine direction. Nous ne pouvons apprécier les progrès de ce mouvement dans cette direction qu'en vertu de certains critères. L'idéal démocratique est le but, au sens logique du mot tout au moins, du mouvement que nous voulons décrire. Il nous faut donc préciser ce but, autrement dit analyser exactement la nature de la démocratie.

Nous n'envisageons pas cette question du point de vue de la philosophie du droit, qui étudie le fondement profond d'un régime politique. Ce problème nous dépasse. Ce sont des manifestations juridiques, non un principe métaphysique, que nous devons étudier, ce sont les organes de la démocratie, les formes politiques de ce régime, et non son essence intime, que nous analyserons (1).

(1) Nous nous plaçons sur un tout autre terrain que les écrivains si nombreux qui ont essayé de donner (ou de dénier) une justification philosophique ou sociale de la démocratie. Notre intention est de décrire, non de justifier ce régime.

Nous indiquons également que nous ne suivons pas des auteurs comme MM. Raffaele Musto (*La odierna evoluzione dello Stato democratico*, Napoli, 1911), et Ostrogorski (*La démocratie et les partis politiques*, Paris, nouvelle édition, 1912) qui, bien que partant de l'observation et se proposant d'étudier le fonctionnement de la démocratie, se préoccupent surtout des impulsions extérieures, politiques ou sociales, qui font mouvoir cet organisme, ce que M. Ostrogorski appelle, dans l'avant-propos de son livre (p. ix),

Reprenons la question : qu'est-ce que la démocratie ?

Étymologiquement, c'est le gouvernement du peuple par le peuple. Cette définition est courante. Nous devons la préciser, et indiquer les postulats sur lesquels repose ce système d'organisation politique.

Le principe qui lui sert de base découle de la définition même ; c'est celui de la *souveraineté du peuple* (1). Tout régime, qui méconnaît ce principe et qui concentre la souveraineté sur la tête d'une classe d'individus ou d'un seul individu, est antidémocratique.

La souveraineté résidant dans le peuple, le gouvernement doit n'avoir qu'un mobile : la réalisation de la volonté populaire. En d'autres termes, le gouvernement doit être conforme à la volonté générale des citoyens. Mais existe-t-il une volonté générale ? Positivement, on ne peut concevoir que des volontés particulières, individuelles, et la volonté générale n'est rien en dehors de ces dernières.

les « forces politiques », par opposition aux « formes politiques ». Il est possible que l'étude des « forces politiques » dans la démocratie, soit plus importante et plus profitable que celle des « formes ». Nous adoptons néanmoins cette dernière, que nous croyons suffisamment intéressante par elle-même. D'ailleurs cela ne nous empêchera pas de signaler çà et là, subsidiairement, les circonstances politiques, les « forces » qui ont amené telles ou telles « formes » de gouvernement.

(1) Nous adoptons ce principe comme un postulat. Aussi ne nous arrêtons-nous pas aux critiques formulées contre ce concept, notamment par M. Duguit (Cf. *Traité de Droit Constitutionnel*, t. 1^{er}, p. 33 et ss.). — Cf. aussi la réfutation de M. Hauriou, qui déclare que la doctrine de M. Duguit conduit à l'anarchisme, dans *Recueil de législation de Toulouse*, 1911, p. 1-40 : *Les idées de M. Duguit*.

Or, les volontés individuelles peuvent différer entre elles, les individus peuvent comprendre et vouloir diversement. Cela est même le cas normal. Toutes ces volontés ne pouvant s'exécuter à la fois, le gouvernement ne peut être que la réalisation d'une volonté unique. L'idéal de la démocratie consisterait à satisfaire tous les désirs particuliers. Mais cela impliquerait l'identité des volontés individuelles, ce qui est impossible, étant donnée la psychologie humaine. Cependant on peut remarquer que l'intérêt, le besoin, étant le principe actif du désir et de la volonté, plus dans un pays les intérêts et les besoins sont simples et généraux, comme par exemple dans les vieux cantons suisses, plus les volontés individuelles se rapprochent et plus le régime démocratique devient aisément réalisable.

La démocratie, pratiquement, ne peut donc être que le gouvernement selon l'une des volontés émanées du peuple. Quelle sera cette volonté ?

Ici, il faut faire intervenir un second axiome de la démocratie, celui qu'Aristote considérait comme le plus évident (1), l'*égalité politique* de tous les citoyens. Le peuple, effectivement, ne peut être considéré que comme la réunion de ces innombrables atomes que sont les individus. L'égalité politique implique le droit pour toutes les volontés individuelles de concourir également à la formation de la volonté générale. Tous les votes, expressions de ces volontés individuelles, doivent avoir le même poids, la même valeur intrinsèque. Les volontés individuelles se valent, légalement parlant.

(1) *Politique*, VI, ch. 1^{er}, § 10.

La conséquence, c'est que seule devra l'emporter la volonté qui sera commune au plus grand nombre, puisque, les votes individuels étant égaux, c'est le nombre de votes seul qui peut différencier les diverses volontés émises. Il y a là, selon M. Saripolos, une « nécessité matérielle » (1). Nous dirons plus : il y a là une nécessité logique, justification théorique suffisante, à notre avis, de la suprématie de la majorité sur la minorité (2).

Une autre conséquence de l'égalité politique, c'est la

(1) *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Paris, 1899, Introduction, p. 192 et ss.

(2) M. Saripolos, *op. cit.*, *loc. cit.*, prétend au contraire que cette loi inévitable de la majorité est injustifiable en droit, parce que contraire au principe de la démocratie. Nous croyons cependant que le seul fait d'avoir posé comme un postulat de la démocratie, « la prépondérance de la majorité toutes les fois qu'il y a une décision à prendre » (*op. cit.*, Introduction, p. 4) empêche de voir dans cette formule même une atteinte au principe de la démocratie. Nous reconnaissons, avec l'auteur cité, qui les réfute savamment, que les fictions auxquelles on a eu recours pour justifier ce postulat (fiction d'unanimité, fiction du contrat social et de la soumission conventionnelle de la minorité à la majorité) sont des aveux d'impuissance. Mais un postulat est-il justifiable ? Ou plutôt ne se justifie-t-il pas par le seul fait que c'est un postulat ?

Il est vrai que cette observation entraîne une mise au point de la définition de la démocratie, qui doit être considérée comme le gouvernement du peuple par la majorité. Nous ne sommes pas loin de la doctrine de M. Duguit. Du point de vue réaliste et positif auquel nous avons dû nous placer, il était impossible que nous arrivions à une autre constatation. Mais, nous le répétons, il nous est impossible de suivre le savant auteur dans sa négation de la souveraineté nationale, puisqu'il y a là pour nous un principe qui se présente, par la nature même des choses, sous l'aspect de la loi de la majorité.

participation au gouvernement de tous les citoyens ayant une volonté et pouvant l'exprimer. Dans la pratique, on est amené à admettre, par suite de certaines considérations sociales, l'exclusion d'un certain groupe de personnes de la participation au gouvernement, de sorte que leur volonté est considérée comme inexistante au point de vue politique. Ces exclusions, qui concernent principalement les femmes et les enfants mineurs, reposent sur la théorie juridique des *incapables*. A tort ou à raison, ce que nous ne discutons pas, car ce serait sortir de notre sujet, il y a là une atteinte indéniable au principe de l'égalité politique, condition de la souveraineté populaire.

Pour se réaliser, la volonté générale ainsi définie doit devenir la loi.

Or, pour devenir la loi, cette volonté doit d'abord s'exprimer, pour être ensuite exécutée. C'est le processus de tout acte de volonté. Le peuple doit donc manifester sa volonté et, pour cela, détenir le pouvoir législatif ; il doit en second lieu pouvoir l'exécuter, c'est-à-dire détenir le pouvoir exécutif. Comme l'application de la loi à certains cas particuliers engendre une fonction nouvelle de l'Etat, la fonction juridictionnelle, il faut aussi que cette dernière soit exercée par le peuple (1). La démocratie est l'exercice des fonctions gouvernementales conformément et adéquatement à la volonté popu-

(1) L'application de la loi aux cas particuliers donne aussi naissance à la fonction administrative, que nous ne séparerons point du pouvoir exécutif.

laire, c'est-à-dire, directement ou indirectement, — nous allons le voir — par le peuple lui-même (1).

Continuons l'analyse du gouvernement démocratique, pour chacune des trois fonctions, en commençant par la fonction législative, en laquelle, à l'exemple de Rousseau, on a souvent fait consister toute la souveraineté. Le peuple ne peut exercer effectivement cette fonction que s'il fait lui-même ses lois, ce qui implique la réunion des citoyens en assemblée nationale. Là, chaque membre de la collectivité a le droit de manifester son opinion, et c'est du jeu de la loi de majorité que résultera la volonté prédominante. Ce système, pratiqué dans les démocraties antiques ou médiévales (2) et, de nos jours encore, dans certains cantons suisses, les cantons à *landsgemeinde* (3), est le seul qui réalise la véritable démocratie. C'est pourquoi les pays qui connaissent ce régime sont qualifiés de « démocraties pures ».

Mais un tel régime n'est praticable que dans des pays très petits et auxquels suffit une législation peu compliquée. Partout ailleurs, la réunion effective des citoyens est impraticable, dans les conditions de la vie moderne. Le peuple est alors réduit à manifester sa volonté par l'intermédiaire de *représentants*. Il est nécessaire dans ce cas, pour que le gouvernement soit démocratique, que l'assemblée des représentants soit l'image exacte du pays, et surtout que la volonté qui en émane soit tou-

(1) Cf. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, I, p. 327.

(2) Cf. Sir Thomas Erskine May, *Histoire de la démocratie en Europe* (traduction H. Fargues), Paris, 1879, et Croizet, *Les démocraties antiques*, Paris, 1910.

(3) Et probablement aussi chez certaines tribus sauvages.

jours conforme à celle qui émanerait de l'assemblée nationale si celle-ci était possible. Pour réaliser cette harmonie, il y a d'abord certaines règles à suivre dans le choix des représentants. Ils doivent être élus directement par le peuple lui-même. Quant au mode de représentation, les opinions se partagent entre deux principes rivaux : le principe majoritaire et le principe proportionnaliste, auquel nous donnons la préférence. Mais quels qu'ils soient, ces procédés de nomination ne peuvent établir que des probabilités plus ou moins sérieuses, au point de vue de la correspondance de la volonté de l'assemblée législative à la volonté du peuple. L'harmonie parfaite n'est point garantie. La certitude ne peut résulter que du contrôle populaire immédiat, lors de chaque expression de volonté de la part de l'assemblée. En d'autres termes, toutes les fois qu'une loi émane du pouvoir constitué, il faut que le peuple soit consulté pour qu'il dise si cette loi est ou non conforme à sa volonté, s'il l'accepte ou la repousse. Ce moyen de contrôle a reçu le nom de « referendum ». Par la réunion des votes de tous les citoyens, au sujet de chaque question législative, il réalise *in abstracto* l'assemblée nationale et le gouvernement direct. De cette façon, les députés ne font que préparer la loi ; mais celle-ci émane directement du peuple. L'extrême démocratie, qui veut la participation du peuple à tous les actes de décision, implique par là même le *referendum* général et obligatoire.

Mais la démocratie appelle une autre institution, qui est le complément naturel de la précédente. Bien que

leurs décisions soient soumises à la sanction populaire, les représentants pourraient diriger à leur gré l'activité législative et refuser d'entrer dans les vues du peuple au sujet de lois nouvelles souhaitées par lui ; pour empêcher cet échec de la volonté populaire, il faut qu'elle dispose de l'*initiative* législative, grâce à laquelle le peuple non seulement peut rejeter les lois qui lui déplaisent, mais peut aussi faire adopter celles qu'il désire.

Au point de vue de la volonté générale, il n'y a pas de différence entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles. Dès lors, le *referendum* et l'*initiative populaire* doivent exister aussi bien en matière constitutionnelle qu'en matière législative, et le droit de revision être placé entre les mains du peuple dans l'un comme dans l'autre domaine.

Telles sont les conditions de la démocratie dans l'exercice de la fonction législative.

Si nous passons à la fonction judiciaire, qui consiste à résoudre les questions soulevées par l'application de la loi à certains cas particuliers, nous constatons que la vraie démocratie impliquerait aussi l'exercice direct de cette fonction par le peuple, en assemblée nationale. Mais les mêmes difficultés pratiques que pour la fonction législative rendent ce système généralement impraticable. Ici le système représentatif s'impose presque toujours en fait. Pour qu'il réalise le maximum de démocratie possible, il faut au moins que les représentants soient recrutés suivant le mode de l'élection populaire.

D'autres obstacles se présentent encore au sujet de l'organisation démocratique du pouvoir judiciaire. Tan-

dis que la généralité même de la loi s'accommode en principe d'une assemblée unique pour tout le territoire, la diversité et la multiplicité des cas particuliers auxquels la loi s'applique entraînent l'institution d'un grand nombre d'assemblées judiciaires locales, ayant compétence chacune dans son rayon d'action. La même raison rend aussi difficile l'application en cette matière du *referendum*, qui serait une conséquence logique du principe démocratique. Le gouvernement direct en matière judiciaire serait facilité si l'exercice de cette fonction était localisé. Mais c'est surtout pour des considérations pratiques que nul Etat moderne ne l'a conservé en cette matière.

Les décisions du pouvoir judiciaire constitué restent donc souveraines. Pour assurer jusqu'à un certain point leur conformité à la volonté générale, il est nécessaire que les dangers résultant de l'indépendance des juges puissent être rapidement conjurés. Pour cela, il faut que la fonction du magistrat soit de courte durée, par suite que les réélections soient fréquentes, et même que le peuple dispose du droit de révocation. En réélisant ou en révoquant le juge en fonction, il approuve ou réprouve sa jurisprudence, et participe ainsi, d'une façon indirecte tout au moins, à la fonction juridictionnelle.

Les mêmes difficultés matérielles, jointes au besoin d'unité dans la fonction exécutive, en rendent impossible en fait l'exercice direct par le peuple. Ce pouvoir à son tour doit nécessairement être exercé par des représentants élus, à mandat de durée très limitée et sujets à révocation. Pour certains des actes constituant des attributions normales

du pouvoir exécutif, comme les décrets, les traités, les règlements, le referendum est praticable, comme moyen d'augmenter la participation du peuple à l'exercice de ce pouvoir.

L'idéal démocratique réside donc dans l'exercice direct par le peuple des fonctions gouvernementales. Mais cela n'est réalisable, avons-nous dit, que dans de tout petits Etats. La contiguïté de l'Etat est donc un avantage au point de vue de la démocratie. Pour la même raison, la forme fédérative, pour un grand Etat, est plus favorable à la démocratie que la forme unitaire, de même que, pour un Etat unitaire, la forme décentralisatrice est plus démocratique que la forme centralisatrice.

La *décentralisation* et le *fédéralisme*, que nous ne saurions d'ailleurs confondre, ont en effet ceci de commun qu'ils détachent du pouvoir central certaines attributions pour en investir des autorités locales. Or, quand la constitution du pays repose sur des principes démocratiques, l'exercice populaire local de ces attributions permet à la volonté des habitants de l'unité *décentralisée* ou *fédéraliste* de n'être point contre-balancée ni mise en échec par celle des habitants d'autres localités, qui pourraient avoir des intérêts ou des vues divers, comme cela se remarque en France entre gens du Nord et gens du Midi. Pour les matières au sujet desquelles le droit de décision est ainsi localisé, il n'arrivera pas que l'unanimité des habitants intéressés soit rendue impuissante par la volonté générale de toute la nation. De la sorte, il y aura beaucoup plus de volontés particulières qui seront satisfaites, ce qui est conforme au principe de la démo-

cratie qui est bien de réaliser le plus grand nombre de volontés individuelles.

En fait, on peut constater que ce sont les Etats fédéralisés, Suisse et Amérique, chez lesquels la forme républicaine est le plus stable et le plus avancée, tandis que les républiques unitaires, comme la France de 1789 et de 1848, ont été éphémères. C'est pour cette raison d'ordre purement expérimental que M. de la Grasserie soutient l'avantage démocratique du fédéralisme (1).

Nous avons essayé d'en donner brièvement une explication plutôt théorique. Nous pouvons ajouter, en ce qui concerne la *décentralisation*, que nous retrouverons dans le Tessin unitaire, qu'elle porte en soi un élément essentiellement démocratique, puisque, comme l'exprime très justement M. Hauriou, « la décentralisation se caractérise essentiellement par la participation directe du Souverain à la nomination des autorités locales ou spéciales » (2).

Nous avons déterminé les conditions organiques de la vraie démocratie. Ce sont là, du moins, les éléments d'une démocratie idéale. Il s'en faut de beaucoup que les régimes politiques dits « démocratiques » réalisent par-

(1) *Du fédéralisme*, Paris et Mons, 1907. « Le lien étroit qui unit les deux idées, démocratie et fédéralisme, est historique-ment et géographiquement démontré » (p. 23.)

(2) *Etude sur la décentralisation*, Paris, 1892, p. 5. Après avoir montré comment la décentralisation facilite le contrôle populaire sur l'administration, M. Hauriou conclut : « La décentralisation est donc le développement et la conséquence logique du principe démocratique de la souveraineté nationale, car ce principe contient certainement l'idée d'un contrôle énergique de l'action gouvernementale » (p. 10.)

faitement ce modèle. Le nom de démocratie est donné à des Etats qui, au fond, diffèrent peu, sous la forme républicaine, de certaines monarchies constitutionnelles : républiques représentatives, chez lesquelles le peuple ne participe point directement aux fonctions publiques. C'est plutôt par le côté négatif de l'égalité politique dans la soumission au gouvernement, que ces pays ont quelques rapports avec la démocratie ; mais le peuple, du côté actif, ne fait qu'élire, parfois à deux degrés, ses représentants, et ce sont eux qui gouvernent et qui le gouvernent. Certains auteurs déclarent que l'arbitraire de la part de l'exécutif et la tyrannie d'une « classe politique » y règnent comme dans les monarchies constitutionnelles, et en concluent conséquemment qu'il n'y a du point de vue démocratique aucune différence essentielle entre ces républiques et ces monarchies (1).

Quelques pays, cependant, ont évolué de ce type commun de démocratie imparfaite vers un type plus rapproché de l'idéal que nous venons de tracer. Il s'agit principalement des cantons suisses. Chez ces derniers, le referendum et l'initiative populaire, instruments de démocratie directe dans un organisme représentatif, ont été à peu près unanimement adoptés (2). La Confédération Helvétique elle-même, a déjà institué le referendum en matière législative. Parmi les cantons suisses, le Tessin est l'un de ceux qui ont évolué le plus rapidement. En

(1) Cf. Mosca, *Sulla teorica dei Governi e sul Governo parlamentare*. Loescher, 1884 et G. Rensi, *Gli, « anciens régimes » e la democrazia diretta*, Bellinzona, 1902.

(2) Le canton de Fribourg fait exception ; il possède seulement l'initiative populaire en matière constitutionnelle.

l'espace d'un siècle, il a réussi à s'élever au rang des plus démocratiques (1).

(1) Actuellement, il y a en Suisse trois types de démocraties. En premier lieu les « démocraties pures », qui ont conservé l'antique *landesgemeinde* ou assemblée populaire exerçant directement le pouvoir législatif ; c'est le type le plus parfait qui soit de gouvernement direct. Dans ces pays, les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'exécutif sont directement élus par le peuple. Le referendum et l'initiative y existent par surcroît. Viennent ensuite, en plus grand nombre, les démocraties représentatives et directes à la fois, puisqu'elles possèdent des corps élus et les institutions permettant au peuple d'exercer directement le pouvoir législatif. C'est entre autres le cas du canton du Tessin. Enfin, il y a le type de démocratie purement représentative, personnifié par le seul canton de Fribourg, dans lequel le referendum et l'initiative législative n'ont point encore pénétré ; ce type, nous l'avons vu, ne présente aucun des caractères de la véritable démocratie. Fribourg est donc une simple république parlementaire.

Dans chacun des deux premiers groupes, on rencontre des différences de détail entre les constitutions cantonales au point de vue démocratique. Tantôt l'autorité exécutive est élue directement par le peuple (Zurich, Zoug, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffouse, Saint-Gall, Grisons, Turgovie, Tessin, Genève, Uri, Glaris, les deux Untervalden et les deux Appenzell), tantôt elle est élue par le pouvoir législatif (Berne, Lucerne, Schwyz, Fribourg, Argovie, Vaud, Valais et Neuchâtel). Pour l'élection aux diverses magistratures, certains cantons ont pour principe la nomination par le gouvernement ou par une autorité constituée (les cantons français principalement) ; d'autres admettent, au moins pour les juges des tribunaux inférieurs, l'élection populaire (cantons alémaniques) ; seuls, Schwyz, Zoug, et le Tessin, étendent l'élection populaire à toutes les magistratures sans exception. De même encore, le *referendum*, dans certains cantons, est obligatoire pour les lois, les décrets et les traités (comme dans les cantons à *landsgemeinde*) ; dans certains autres, il n'est obligatoire que pour les lois ; d'autres encore ne connaissent que le *referendum facultatif* (le Tessin, par exemple) ; enfin on le rencontre aussi, avec le caractère facultatif et

Ainsi donc, il y a des degrés dans l'échelle des constitutions démocratiques. En Suisse, l'évolution n'a pas été parallèle pour tous les cantons. Les progrès qui leur restent à accomplir sont d'importance inégale. Si de la Suisse nous passons aux autres Etats dits *démocratiques*, nous constatons que leurs constitutions sont à cet égard bien plus imparfaites encore (1).

Si toutes les conditions déterminées par notre analyse étaient nécessaires pour qu'un système politique pût mériter le qualificatif de *démocratique*, il n'y aurait point à proprement parler de *démocraties*. Aucun régime sans doute ne serait assez parfait, de nos jours, pour

partiel, c'est-à-dire applicable à certaines matières seulement. Pour l'initiative et le referendum facultatif, le nombre de voix nécessaire pour qu'il y ait lieu à l'intervention populaire varie également avec les constitutions; pour ne citer qu'un exemple, une seule voix suffit dans le canton d'Uri pour l'initiative législative; à Berne, la même initiative implique 15.000 voix.

(1) Quand nous parlons de *progrès*, *d'imperfection*, *d'idéal démocratique*, c'est toujours et uniquement du point de vue scientifique que nous avons défini plus haut. Nous ne voulons aucunement affirmer que la démocratie soit le but que doivent se proposer tous les Etats. C'est là une question de pure politique qui déborde du cadre que nous nous sommes assigné. Nous cantonnant sur le terrain théorique, nous éludons toute question d'appréciation pratique. Nous constatons seulement un mouvement, commun à un certain nombre d'Etats, dans une direction donnée; nous déterminons le but logique et en quelque sorte mathématique de ce mouvement; nous appelons ce but l'*idéal*, c'est-à-dire l'aboutissement logique et dernier. C'est dans ce sens que nous parlons de perfectionnement et de progrès. Nous avons voulu établir les conditions que nous paraît impliquer la vraie démocratie. Quant à dire que c'est le régime désirable, préférable, meilleur au point de vue social, c'est — nous le répétons — une question d'un autre ordre, et qui cesse d'être purement objective.

mériter ce nom. Mais il est un certain degré dans la réalisation de l'idéal que nous avons décrit au delà duquel il est plausible d'employer ce vocable. Toutefois, ce degré doit, selon nous, être supérieur à celui qui est atteint par un gouvernement purement représentatif, et impliquer tout au moins ces deux institutions propres à assurer la conformité du gouvernement à la souveraineté populaire : le referendum et l'initiative.

Il ne suffit donc pas qu'il y ait des institutions démocratiques pour que le régime politique constitue une vraie démocratie. Par contre, il peut exister des institutions démocratiques sous un régime qui ne l'est point, et ces institutions peuvent se perfectionner et se multiplier sous un tel régime. La monarchie constitutionnelle en est la preuve. La volonté populaire peut s'y manifester et gouverner jusqu'à un certain point. Certes, le régime monarchique parfait, à son tour, impliquerait l'exclusion de toute institution populaire. Théoriquement, il y a contradiction entre institutions démocratiques et système monarchique. Pratiquement, leur coexistence est fréquente. Elle révèle évidemment un affaiblissement du principe monarchique et de la souveraineté du monarque. Mais il y a là, généralement, un succès partiel des revendications populaires ; à de certains moments, le peuple gagne en puissance et le souverain se voit forcé de faire des concessions sous peine de voir son pouvoir ébranlé, comme le roi de France en 1789.

C'est qu'il y a une tendance des institutions démocratiques à faire naître un régime démocratique. Une théorie classique illustrée par Prévost-Paradol et de Tocque-

ville (1), consiste à distinguer la *société démocratique* et le *gouvernement démocratique*. Selon ces auteurs, la société démocratique, c'est-à-dire la société égalisée, nivelée au point de vue des conditions sociales, amène inévitablement le gouvernement démocratique, l'égalité politique. De même, on peut dire que les institutions démocratiques, c'est-à-dire les institutions qui assurent, dans l'accomplissement de la fin politique à laquelle chacune d'elles est destinée, une certaine participation du peuple, conduisent peu à peu au gouvernement démocratique, au principe de la souveraineté populaire, d'abord en fait, puis en droit. Le gouvernement tend en effet, par l'effet d'une loi fatale, à se modeler sur les institutions. L'institution est le produit direct de la vie sociale, la cristallisation des aspirations populaires. Le gouvernement, si puissant soit-il, ne peut empêcher cette organisation naturelle, ne peut lutter contre la force même des choses. Et le jour où les institutions démocratiques sont devenues assez nombreuses et assez ancrées dans la vie constitutionnelle, le gouvernement doit nécessairement revêtir une forme correspondante et devenir lui-même démocratique. Le xix^e et le xx^e siècles nous en fourniraient plus d'un exemple.

C'est parce qu'il y a une distinction à faire entre les institutions démocratiques et le gouvernement démocra-

(1) Prévost-Paradol, *La France Nouvelle*, 8^e édit., Paris, 186 . — De Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, 4 vol., Paris, 1835-1840. — Cf. aussi A. Schatz, *L'individualisme économique et social*, Paris, 1907, II^e p. 297 et ss ch. iv.,

tique, que pour le Tessin nous parlerons de telles institutions même pour les périodes de sujétion. Certaines de ces institutions n'ont jamais disparu et se conservent encore. L'habitude du gouvernement direct, qu'elles assurèrent au peuple des terres tessinoises, hâta considérablement l'évolution démocratique du xix^e siècle.

Nous avons effleuré, dans l'analyse du premier caractère que présente un canton suisse, la question de l'influence de la situation internationale d'un Etat sur sa situation interne. Pour être une véritable démocratie, un Etat doit-il nécessairement être indépendant? Il semble que la démocratie, supposant la souveraineté populaire, exclut toute souveraineté supérieure. Aussi, [les terres du Tessin, du temps des baillages, n'auraient point constitué de vraies démocraties, même si elles n'eussent connu intérieurement que des institutions démocratiques. En est-il de même à l'heure actuelle, alors que la souveraineté fédérale limite la souveraineté cantonale? Nous pouvons remarquer d'abord que la superposition de la Confédération au canton diminue le *contenu* de la souveraineté de ce dernier, mais peut ne pas altérer son *mode d'exercice*. Mais il y a lieu de remarquer aussi, que, dans les limites de la constitution fédérale, le peuple du canton est souverain. Quant aux attributions détachées de la souveraineté cantonale pour constituer le domaine de la souveraineté fédérale, le peuple de chaque canton continue à les exercer, puisqu'il participe au gouvernement fédéral en tant que partie du peuple suisse, qui est régi démocratiquement. Certes, avec un tout autre système de gouvernement fédéral, la souveraineté des citoyens

de chaque canton serait singulièrement compromise. Mais la Suisse, émanation et association des cantons, ne peut en différer essentiellement, surtout au point de vue du régime politique.

En résumé, l'analyse du second caractère qu'offrent tous les cantons suisses, nous a amené à définir l'idéal démocratique vers lequel ils tendent. Nous avons montré comment certains rouages tout à fait modernes du gouvernement direct permettent à toute république de se rapprocher considérablement de cet idéal, terme logique de son évolution constitutionnelle. Nous allons suivre la marche progressive dans le sens indiqué de l'un de ces pays, la « République et Canton du Tessin ». Nous verrons de quelle situation de fait ce canton est parti, à la fin du xviii^e siècle, et comment, de réforme en réforme, il a rapidement progressé vers l'idéal théorique de la démocratie. La force intime, profonde, qui a pour ainsi dire actionné le pays dans cette évolution rapide, c'est dans les institutions les plus traditionnelles du Tessin que nous la découvrons. Aussi commencerons-nous par étudier l'histoire des terres du Tessin, au point de vue des institutions de droit public, antérieurement au xix^e siècle.

•

PREMIÈRE PARTIE

Etat politique des terres du Tessin avant 1798.

Les formes traditionnelles de la démocratie.

L'existence du Tessin à titre de canton suisse remonte à peine à l'année 1803. Avant cette date le Tessin n'avait point la personnalité politique. Les diverses terres composant son territoire constituaient des individualités distinctes qu'aucun lien de droit ne soudait entre elles (1). Le nom même du Tessin était inconnu en tant que représentation nationale du pays. Ce fut à la faveur des événements que des mêmes caractères et des mêmes aspirations, résultant d'une situation de fait depuis longtemps analogue, devaient naître, pour les huit *baillages*, l'unité politique et l'indépendance au début du XIX^e siècle.

Puisque le Tessin n'est une personne juridico-politique que depuis un peu plus d'un siècle, l'histoire de son droit public devrait commencer, semble-t-il, au jour de

(1) Du moins jusqu'en 1798, car la Constitution fédérale de cette année groupa les huit baillages en deux cantons (Lugano et Bellinzona), ou préfectures de la République Helvétique une et indivisible.

sa naissance, et notre étude se borner à l'organisation constitutionnelle de ce pays au cours du siècle dernier. Il est au contraire indispensable de remonter plus haut, et de rechercher dans le passé les assises du présent. Si le canton du Tessin est de formation récente, quelques-une de ses institutions, et non des moins caractéristiques, sont très vieilles et ont traversé divers âges historiques. En outre, c'est dans le passé que l'on découvre les principes lointains des dernières transformations constitutionnelles du canton. Pour bien connaître les institutions tessinoises actuelles, il est donc indispensable de suivre leurs développements antérieurs et de remonter à leurs origines.

Sans cette étude rétrospective, on serait porté à croire que le Tessin n'a jamais constitué une réalité historique avant la Révolution française, et qu'à cette époque il a été créé de toutes pièces. En fait, depuis trois siècles, il existait virtuellement. C'était plus que la réunion amorphe des terres composantes. Définitivement conquises par les Suisses au début du xvi^e siècle, ces terres étaient agrégées à la Confédération Helvétique, sous le titre commun de « baillages italiens ». A partir de cette date, elles allaient participer à la vie politique, au droit public des Confédérés. Les huit *baillages* devaient désormais vivre d'une vie pareille, traverser les mêmes événements, éprouver les mêmes besoins et les mêmes aspirations. La destinée commune se révélait déjà. L'unité politique était latente. C'était déjà l'embryon d'un Etat. La Révolution brisa l'œuf, et le Tessin naquit à la vie politique.

Mais il ne suffit pas de remonter au début de l'occupation suisse des terres tessinoises pour connaître le caractère véritable de leurs institutions. Il faut remonter plus haut encore, jusqu'aux lointaines origines. C'est au Moyen Age, au temps de l'émancipation communale, que les villages des Alpes arrondissent leur patrimoine de libertés et s'organisent démocratiquement. Nous découvrons dès cette date les linéaments de cette démocratie communale qui constitue encore de nos jours l'une des matières principales du droit public tessinois.

Nous pourrions remonter plus haut encore, et rechercher dans le régime politique des peuples germain, romain et celtique le germe initial des mêmes institutions. Nous retrouverions, en effet, dans le *clan* gaulois, le *municipe* romain, la *mark* germanique, la plupart des caractères de la commune historique des terres que nous étudions. Il est certain que les dominations successives que ces terres ont subies, depuis les Etrusques, premiers habitants, dont l'histoire se réduit à peu près à des conjectures plus ou moins étayées de découvertes archéologiques, jusqu'aux Lombards et aux Francs, venus après les Celtes, les Romains et les Wisigoths, peuples dont les institutions nous sont assez connues; il est certain, disons-nous, que leurs dominations successives ont laissé des empreintes, aussi bien sur les institutions que sur la race, la langue et les coutumes. D'autre part, il est probable que l'invasion des barbares ayant fait, jusqu'à un certain point, table rase du passé, parler des origines romaines ou antérieures des institutions que nous analysons soit chose fort hasardée. Les

auteurs suisses, il est vrai, rattachent généralement les institutions de la Suisse romande au droit public romain et celles de la Suisse alémanique et de la Suisse italienne au droit public barbare (1). La question, des deux côtés, est certainement susceptible de controverses, et l'histoire du Tessin ne peut évidemment faire exception dans la fameuse querelle des « romanistes » et des « germanistes » (2). La question reste donc entière : la commune du Moyen Age est-elle la continuation de la *mark* germanique ou du *municipe* romain, ou doit-on y voir une institution complètement nouvelle ? La solution de ce problème est fort délicate. Aussi la recherche des origines des institutions communales du Tessin antérieurement au Moyen Age est-elle une étude épineuse, que nous aurions très peu de chances de mener à bien, en l'état actuel des connaissances historico-juridiques. D'ailleurs, la pénurie de documents originaux particuliers au Tessin nous exposerait à n'apporter aucune contribution nouvelle à la science générale pour ces périodes anciennes, en sorte que nos développements ne

(1) Cf. particulièrement Dubs, *Il diritto pubblico della Confederazione svizzera*, édit. cit., p. 516 et ss. et Bertoni et Olivetti, *Le istituzioni svizzere*, t. I^{er}, p. 185 et ss. — De fait la commune tessinoise, à caractère patrimonial et politique, se rapproche davantage, comme nous le verrons par la suite, du type de la communauté germanique que de celui de la municipalité romaine, qui était administrative et urbaine.

(2) A peu près tous les auteurs admettent la coexistence des vestiges romains et des vestiges barbares dans les institutions modernes, ce qui tend à prouver qu'on ne peut porter de jugement absolu sur la question de l'influence historique prédominante.

présenteraient aucune utilité. Nous devons nous borner dès lors à l'étude des institutions tessinoises à partir du XII^e siècle, car depuis cette date, et seulement depuis cette date, il est certain qu'elles ne sont séparées des institutions actuelles correspondantes par aucune solution de continuité, sur la foi des documents.

Nous étudierons donc la commune tessinoise de la fin du Moyen Age, c'est-à-dire à une époque où son organisation démocratique est le mieux saisissable, parce que le plus dégagée de toute contrainte extérieure. Pour les périodes précédentes, il nous suffira de renvoyer aux ouvrages généraux relatifs aux institutions politiques, puisque de l'histoire documentaire du Tessin il ne ressort rien de particulier à ce sujet (1).

Nous étudierons ensuite la période de la domination helvétique qui s'étend du XVI^e au XIX^e siècle, et qui, en révélant la curieuse adaptation des libertés communales à un régime de sujétion, met aussi en relief les caractères traditionnels de la démocratie dans les terres tessinoises, caractères qui se sont transmis, en grande partie, au droit public de l'actuel canton.

Nous nous efforcerons d'abrégier, autant que possible, l'histoire externe de ces terres, et de n'extraire des données historiques que les éléments de droit public, autant qu'on peut concevoir un critérium permettant de

(1) Cf. pour la période romaine Mommsen et Marquardt, *Le droit public romain* (éd. fr.), Paris, 1891-1895; et pour la période barbare, Fustel de Coulanges, *Histoire des Institutions politiques*, t. III, *L'invasion germanique*, Paris, 2^e édit. 1904.

distinguer avec précision le droit public du droit général pour les périodes anciennes.

Dans un dernier chapitre, nous extrairons des développements antérieurs, les caractères traditionnels, au point de vue des formes politiques, de la démocratie tessinoise.

Cette première partie de notre étude comportera donc trois chapitres :

I. — La commune du Moyen Age.

II. — Les *baillages*.

III. — Les formes traditionnelles de la démocratie.

CHAPITRE PREMIER

LA COMMUNE DU MOYEN AGE

A. — Histoire externe.

Les documents les plus anciens qui soient connus concernant les terres du Tessin remontent aux ^xⁱ^e et ^xⁱⁱ^e siècles. Jusque-là, l'histoire de ces terres se confond avec celle du royaume de Lombardie, dont elles faisaient partie. A l'époque où nous nous plaçons, ce royaume n'est plus qu'une expression géographique, la féodalité ayant effrité sa souveraineté. Comme ailleurs sont sortis des ruines du pouvoir royal de puissants seigneurs féodaux, ducs, comtes, *gastaldi*. Pour ce qui regarde les terres du Tessin, les prodromes de cette décomposition lente de la société politique se manifestent dès le ^{viii}^e siècle. Ils consistent dans des collations d'immunités faites par les rois au profit de seigneurs ou d'associations ecclésiastiques (1). Ainsi, en 724, le fameux roi lombard Liutprand donne

(1) Cf. Francini, *La Svizzera Italiana*, Lugano, 1837, vol. 1^{er}, p. 6 et ss., et Baroffio, *Dei paesi e delle terre costituenti il cantone del Ticino*, Lugano, 1879, p. 66 et ss.

en fief à l'évêque de Côme le château fort de Locarno et le comté de Bellinzona, avec divers droits judiciaires et fiscaux (1) ; en 724, le même roi lègue la cour royale de Sonvico, avec toutes ses rentes, à l'Eglise de San Corporo de Côme. Le dernier roi lombard, Didier, confirma les mêmes droits à l'évêché de cette ville (2). Ces concessions présentent le même caractère que les « immunitates » de la monarchie franque : elles soustraient leurs bénéficiaires et les habitants des terres concédées à l'administration judiciaire, fiscale et militaire de la royauté. C'est le seigneur immuniste, l'établissement concessionnaire de l'immunité, qui succède au roi dans l'exercice des fonctions publiques ; c'est lui désormais qui lève les impôts et rend la justice sur son territoire. D'abord c'est au nom du roi, c'est par une sorte de délégation royale, que le seigneur exerce ainsi le pouvoir sur son domaine, et la concession a un caractère précaire et révocable. Plus tard, elle devient viagère, puis héréditaire, et c'est à titre de propriété et plus de simple concession que le seigneur exerce la souveraineté. C'est là l'origine du fief et de la seigneurie féodale, le point

(1) « Cum porta, districtu et teloneis ».

(2) Les donations féodales continuèrent sous les rois francs et les princes germaniques. Ainsi, en 882, Charles le Gros donne à sa femme la cour royale de Locarno (Cf. Francini, *op. cit.*, *loc. cit.*). En 962, Otton donne au monastère de Saint-Pierre de Pavie certaines terres du Luganais, de Bellinzona, de Levantine et de Blenio (Cf. Baroffio, *op. cit.*, p. 95). Au cours du XI^e siècle, le roi Henri investit l'évêque de Côme du comté de Bellinzona, avec les droits sur le marché de Lugano et ceux sur la pêche dans les eaux tribulaires du lac Majeur (Cf. Francini, *op. cit.*, *loc. cit.*).

de départ de ces juridictions privées qui vont bientôt se transformer en de véritables souverainetés privées et changer totalement la physionomie du droit public médiéval.

Avec Charlemagne, le flot montant de la féodalité subit un temps d'arrêt. Pour diminuer la puissance des grands *ministeriales*, il détache des anciens duchés et comtés certaines terres dont il fait des circonscriptions nouvelles, sous le nom de duchés et comtés ruraux. Ainsi, Mendrisio et les bourgs voisins forment le comté rural du Seprio, Locarno et les rives du lac Majeur le comté rural de Stazzona. De même Blenio et Levantine, dont Riviera fait encore partie, forment un autre comté rural subordonné au duché de Milan (1).

C'est sous les princes italiens et les rois de Germanie, c'est-à-dire au x^e siècle, que la féodalité a battu son plein dans la Haute Italie.

Aux xi^e et xii^e siècles, un autre événement, presque aussi général que la féodalité, s'est produit à la suite de cette dernière : la formation des communes, et leur tendance à l'émancipation. La Haute Italie a été, on peut dire, la terre classique de cette renaissance des libertés locales. Côme, Milan, Pavie, pour ne citer que les principales villes, furent des républiques puissantes. Presque partout, le mouvement prit un caractère généralement urbain et aristocratique.

Le mouvement gagna cependant les pays de montagne. L'émancipation y fut plus lente mais plus sûre. Ce fut la Suisse qui offrit le spectacle des plus belles

(1) Baroffio, *op. cit.*, p. 85.

victoires remportées par les communautés rurales sur les seigneurs féodaux. C'est précisément du désir de sauvegarder leur autonomie que sortit la première ligue des trois communautés forestières d'Uri, Schwyz et Unterwald, noyau de la Confédération primitive.

Pour les terres du Tessin, cette période d'émancipation communale est très obscure. On ne sait point encore au juste si elles ont connu l'indépendance complète dans les premiers temps du mouvement communaliste. Probablement quelques villes et bourgades des terres tessinoises obtinrent les mêmes libertés que les cités lombardes. On sait par exemple que Mendrisio devint indépendante en 1140. Quant aux communautés des hautes vallées, on ne peut se prononcer d'une façon précise. On peut cependant présumer qu'en se coalisant, elles atteignirent le même degré d'indépendance que les communautés rurales de l'autre côté des Alpes, quoique d'une façon moins durable. La lecture de certains documents de l'époque permet de le supposer.

Nous trouvons par exemple un traité d'alliance conclu entre les habitants des deux vallées septentrionales du Tessin en 1182, et qui présuppose une indépendance complète.

Les habitants des deux vallées de Blenio et de Levantine réunis à Torre (Blenio) jurent solennellement sur les Saints Evangiles d'assiéger le château de Curtero, qui s'érigéait non loin du lieu de l'assemblée, et de ne pas cesser la lutte avant de l'avoir conquis. Ils s'engagent en outre à empêcher à l'avenir que l'on construise de nouveaux châteaux, dans l'une ou l'autre commu-

nautés, « sans l'assentiment unanime de tous les habitants des deux vallées », et si le fait se produisait, les uns devraient courir au secours des autres pour les aider à empêcher la construction, sous peine de manquement grave à leurs engagements.

En outre, les Bleniesi et les Levantins font serment de ne jamais plus tolérer, comme *avoyers*, juges ou notaires, dans l'une et l'autre communautés, un certain Artuxio de Torre ni tout autre membre de sa famille, « si avant dimanche le château n'aura pas été consigné entre les mains de l'archiprêtre [du Dôme de Milan] ou des habitants de la vallée ». Et le document ajoute : « Tous les habitants de Levantine et de Blenio jurèrent « en outre de ne plus admettre la juridiction d'au-
« cun *podestà*, habitant soit la vallée de Blenio soit la
« vallée Levantine, depuis le mont Tenero (?) et le
« Sasso di Pino, jusqu'au Lucomagno et au col de la
« Greina » (1).

(1) Voici le texte original de ce pacte curieux, conservé aux Archives Cantonales de Bellinzona et que nous reproduisons d'après K. Meyer, *Blenio und Levantina von Barbarossa bis Heinrich VII*, Luzern, 1911, p. 285 et 286 : « In Christi nomine. Anno « domini millesimo centesimo LXXXII, mense Februarii, indictione XV. Juraverunt comuniter valedani de Belegni et valedani de Leventina omnes ad sancta dei evangelia, quod castum, quod edificatum est in Curtero, bona fide obsidebunt et « hanc obsidionem observabunt usque ad captionem eiusdem « castri, nisi remanserit per parabolam domini nostri O. archipresbiteri. Item iuraverunt, quod secundum eorum posse « prohibebunt, ne quis aliquod castrum faciat in tota valle « Belennica seu in tota valle Leventina, nisi de comuni consensu omnium valedanorum utriusque vallis. Et si quis aliquod castellum fecerit in tota valle Bell [enica], et comune

L'idée vient de suite à l'esprit de rapprocher cet acte de la fameuse proclamation qui, plus d'un siècle plus tard, devait marquer l'origine de la Confédération Helvétique. Les situations ne sont pas identiques. Tandis que le serment de Torre est véritablement le signal d'une révolte contre les baillis impériaux, celui des Waldstättten n'est que la consécration de la liberté depuis longtemps possédée en fait, et sa consolidation par l'alliance. La légende célèbre qui s'est formée autour de cette ligue des premiers cantons suisses, pour en faire une conjuration contre les baillis impériaux, ne s'étaye d'aucun document historique ; les archives prouvent au contraire que c'est pure invention (1). Or, c'est dans les vallées

« valedanorum de Belegni vel maior pars requisierit valedanos
 « de Leventina ad castrum destruendum, ipsi valedani de Le-
 « ventina tenebuntur eos adiuvere. Et si quis aliquod castellum
 « fecerit in tota valle Leventina et comune valedanorum de Le-
 « ventina vel maior pars requisierit valedanos de Belegni ad
 « castrum destruendum, ipsi valedani de Belegni tenebuntur
 « eos adiuvere. Preterea iuraverunt omnes valedani de Belenni,
 « quod Artuxius de Turre vel frater eius sive filius vel aliquis de
 « progenie eorum nunquam advocaciam vel aliquod aliud ofi-
 « cium, videlicet iudicium vel notariam, in curte Sala habebit,
 « nisi usque ad diem Dominicum reddiderit iamdictum castrum
 « in manu domini archipresbiteri et valedanorum. Prete[re] a
 « ad ultimum iuraverunt omnes valedani de Belegni, quod non
 « tenebunt placita, quibus soliti sunt distringere per tres dies
 « mensis Novembris omni anno in loco Sala, sub aliqua potes-
 « tate habitante in valle Belegnica nec in valle Leventina de
 « monte Tennero et de Saxo de Pino usque ad Locum Magnum
 « et ad culmen de Agrena ».

« Quia sic inter se convenerunt. Et hec concordia ita omni
 « tempore firma et stabilis permaneat. Actum locum Turre, etc... »

(1) A la date où se seraient passés les faits héroïques auxquels est mêlé le personnage légendaire de Guillaume Tell, les trois

du Haut Tessin que les événements célébrés par cette légende se sont réellement passés. Leur soulèvement mériterait sans doute d'être mis au rang des plus antiques faits héroïques qui ont illustré l'histoire des terres de la Suisse.

Dans le serment de Torre, nous avons le témoignage le plus irrécusable de la lutte que certaines communautés du Tessin durent soutenir contre les seigneurs féodaux, et dont elles sortirent vraisemblablement victorieuses.

Quelques années auparavant, Frédéric Barberousse, en route pour l'Italie, semble avoir accordé à la vallée de Blenio la dépendance immédiate de l'Empire en récompense de son concours contre la Ligue Lombarde (1). Mais Barberousse ayant été battu, il est évident que les habitants de la vallée durent connaître de nouveau la domination seigneuriale, puisqu'ils jurèrent solennellement de renverser leurs châteaux.

Cette dépendance directe de l'Empire était à l'époque un lien très lâche. Toutes les terres, fiefs ou communes libres, reconnaissaient sans exception la souveraineté supérieure du Saint Empire Romain Germanique. Mais pour les causes qui avaient été l'origine de la féodalité, le pouvoir royal ou impérial était réduit à n'être plus qu'une ombre de souveraineté. La « liberté impériale », comme on dit pour désigner la situation des pays qui ne connaissaient pas d'autre supériorité que celle de l'Em-

communautés jouissaient déjà de la liberté impériale et ne subissaient dès lors la domination d'aucun bailli (Cf. Hilty, *Les Constitutions fédérales de la Suisse*, I et II).

(1) Cf. Bertoni, *Cenni storici sulla valle di Blenio*, Bellinzona 1901, p. 9.

pire, représentait donc en fait l'indépendance externe et interne. L'immédiateté était le maximum de liberté à l'époque, et les Waldstätten eux-mêmes, ces peuples si libres, restèrent placés sous la dépendance nominale de l'Empire jusqu'en 1648.

Ainsi le Tessin vit très probablement fleurir, comme les terres voisines, les libertés locales. Mais partout où la féodalité avait pénétré, les petites républiques communales devaient, après quelques siècles, et parfois quelques années à peine de liberté, retomber dans la sujétion.

Il en fut ainsi, entre autres, pour les terres tessinoises. Celles-ci tombèrent bientôt sous la domination des puissantes républiques de Côme et de Milan. Bien que nées de la lutte contre la féodalité, ces dernières s'étaient laissé gagner à l'intérieur par l'esprit féodal, c'est-à-dire par un esprit de conquête. Ce fut l'une des causes de leurs rivalités et de leurs luttes. Sous leur domination, les terres tessinoises durent subir le joug de seigneurs tyranniques. Le nom des Orello, des de Sax, des Rusca, est attaché à leur histoire, comme ceux des Della Torre, des Visconti et des Sforza à l'histoire des républiques maîtresses.

Le passage des terres du Tessin d'un seigneur à un autre, s'il rendit leur gouvernement particulièrement instable, n'altéra pas leurs institutions, dont il favorisa au contraire la conservation. Trop occupés par les guerres et les intrigues, les « cent seigneurs » du Tessin n'avaient pas le temps en effet de modifier l'organisation politique de leurs fiefs. Aussi la commune ne subit-elle aucune at-

teinte dans son organisation intérieure et son autonomie administrative. Même sous la domination d'un seigneur, la grande commune, la vallée, continua à traiter avec les Etats voisins, comme la Vallée de Blenio en 1333 avec les Rusca de Côme (1) ; et dans les traités passés entre seigneurs, la communauté des habitants figure généralement à côté du nom de son maître, ce qui manifeste la continuation de sa personnalité politique (2).

Cette grande commune, la *talmark*, reprend même, au xiv^e siècle, une activité politique plus grande, sans doute par suite du besoin, de la part des petites communes, de se sentir étroitement unies pour la défense de leurs libertés. Elles n'ont pas renoncé en effet à la lutte pour l'indépendance, et nous devons ici rapporter quelques exemples, mieux connus que ceux de la première période.

En 1291, l'année même du premier pacte écrit des Waldstätten, la Levantine se révolte contre le puissant seigneur de Milan, Otton Visconti, et chasse, secondée par les Bleniesi, par les habitants de la Vallemaggia et par quelques *tedeschi* (gens d'Uri et d'Urseren), les représentants du duc. L'insurrection est brisée, mais Visconti choisit pour son représentant dans la vallée insoumise un indigène, Vernero de Chiggiogna ; et l'année suivante, ce sont les Chanoines du Dôme de Milan, an-

(1) Cf. Bertoni, *op. cit.*, p. 11.

(2) Par exemple l'acte de paix et d'alliance conclu en 1261 entre l'abbé de Disentis et la communauté de cette vallée d'une part, les Orello et la communauté de Blenio d'autre part (Cf. Pometta, *Sunto di storia ticinese dai tempi preistorici sin dopo la battaglia di Arbedo*, Bellinzona, 1913, p. 17).

ciens titulaires du fief de Levantine, qui restent seuls souverains. Sauf une redevance annuelle fixe, ceux-ci n'exercent dans la vallée qu'une souveraineté nominale, comparable à celle de l'Empire sur les liefs immédiats. La révolte du peuple levantin a donc porté ses fruits (1).

La même année, Biasca, bourgade située au point de jonction des deux vallées de Blenio et Levantine, formant à elle seule une communauté politique, se révolte contre les Orello, vassaux des seigneurs de Milan. Henri d'Orello doit reconnaître humblement la souveraineté populaire, et déclarer qu'il tient sa charge de la volonté des habitants et de leur libre choix; il en renouvelle à maintes reprises le serment solennel (2).

En 1309, c'est encore la Vallée de Blenio qui, selon la promesse enregistrée dans l'acte de Torre de 1182, chasse les magistrats que Guy d'Orello lui avait donnés. Elle essaye d'obtenir comme Biasca le droit de choisir elle-même son recteur, mais elle cède devant la menace d'excommunication des Chanoines du Dôme, qui exerçaient la souveraineté sur Blenio comme sur la Levantine (3).

Comme on le voit, la liberté des communautés tessinoises était intermittente. Presque toujours pesait sur elles la domination plus ou moins effective d'un seigneur. La guerre sans cesse allumée entre les républiques lom-

(1) Cf. Pometta, *op. cit.*, p. 30.

(2) Cf. Pometta, *op. cit.*, *loc. cit.*

(3) Cf. Pometta, *op. cit.*, p. 31. C'est seulement en 1457 qu'un traité viendra accorder à la communauté de Blenio la dépendance directe envers Milan, c'est-à-dire la pleine liberté de fait (Cf. Berzoni, *op. cit.*, p. 18 et ss).

bardes amena des changements très fréquents de domination. Mais bientôt la domination helvétique allait donner à ces terres un régime stable et définitif, et mettre les institutions communales à l'abri de toute atteinte extérieure. Au contraire, presque partout ailleurs la commune, après des libertés passagères, allait rencontrer un nouvel adversaire qui renaissait de ses cendres, le pouvoir royal. Celui-ci, par d'habiles manœuvres, devait vaincre à son tour les puissances féodales, et se rehausser plus puissant que jamais. Dans cette lutte contre la seigneurie, la commune allait se trouver associée à la royauté, qui la couvrirait d'abord de toute sa sollicitude. La victoire de la commune serait celle de la royauté. Mais celle-ci en profiterait seule la plupart du temps. La souveraineté de l'Etat rétablie, recomposée, réunie en une seule personnalité, la commune irait se fondre peu à peu dans la nation et perdre ainsi ses libertés et ses privilèges, pour redevenir ce qu'elle était sous l'Empire Romain à son apogée, une subdivision administrative. Il n'y aurait que de très rares exceptions, notamment la Suisse, et avec elle les terres qui, comme le Tessin, se trouveraient dans sa zone d'influence. Le patriotisme clairvoyant et la solidarité profonde qui unit les peuples des divers cantons, défendit ainsi les libertés communales et vainquit dans toutes les luttes. Ce qui fit la force des communes helvétiques, ce fut leur esprit d'association ; elles se confédérèrent en cantons et les cantons en Etat. Ainsi toutes leurs forces individuelles se groupèrent pour la défense commune. Au contraire, en Lombardie et dans la plupart des autres pays, les

dissensions, les jalousies, l'esprit égoïste de conquête, amenèrent les communes à s'entredéchirer, ce qui facilita singulièrement les conquêtes étrangères et la restauration des monarchies absolues (1).

B. — Organisation interne.

Nous allons décrire, autant que les documents nous le permettent et afin d'en dégager les formes caractéristiques, l'organisation politique de la « commune » tessinoise, puisque nous sommes à une époque où le gouvernement a pris une forme communale.

Nous considérons ces communes comme des organisations politiques complètes, indépendamment de leur situation vis-à-vis des pouvoirs féodaux. Nous faisons abstraction de la puissance tantôt nominale, tantôt effective, qu'y exerçait un seigneur ou une république voisine, et dont nous avons essayé de donner une idée générale, à défaut de précisions, dans les pages précédentes. Quelle que soit la situation externe des organisations communales, leur régime interne n'a presque pas varié au cours du Moyen Âge. L'une d'entre elles, la « vicinania », s'est conservée à peu près intacte jusqu'à nos jours. Cette continuité serait un motif suffisant pour

(1) M. Luchaire, dans la conclusion de son livre : *Les communes françaises à l'époque des Capétiens directs* (Paris, 1890), met nettement en lumière cette idée que c'est la reconstitution des grandes unités nationales qui a signé l'arrêt de mort des libertés communales. — Cf. aussi dans ce sens Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, Paris, 1896 (2^e édit.), vol. II, p. 148.

l'observer depuis le Moyen Age, même si l'on pouvait n'y voir qu'une corporation de droit privé et non une véritable réalité étatique.

Nous distinguerons, parce qu'elles présentent trois types différents d'une même organisation communale, les villes, les communautés de vallées et les petites communes rurales. Les unes comme les autres constituaient des réalités politiques ou administratives isolées. Les premières se rattachaient au système de gouvernement des cités lombardes. Les deux autres catégories de communes se rapprochaient au contraire des communes des vieux cantons de la Suisse centrale, et présentaient de ce fait des traits beaucoup plus originaux et intéressants à noter.

§ 1. — *Les villes.*

Le Tessin faisait encore partie, à l'époque, du royaume de Lombardie. Les villes tessinoises, Lugano, Locarno, Bellinzona et quelques autres, connurent dès lors cette organisation consulaire qui est caractéristique des cités lombardes, et qui s'étendit à certaines régions du Midi de la France (1).

Ce régime a été dépeint, avec ses fluctuations, par de Haulleville (2), à qui nous empruntons nos informations

(1) Cf. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, Paris, 1910, p. 306 et ss.

(2) *Histoire des communes lombardes depuis leur origine jusqu'à la fin du XIII^e siècle*, Paris, 1857, 2 vol.

générales, corroborées par les quelques documents publiés ou commentés qui sont propres aux terres du Tessin.

L'organisation politique de ces villes repose sur trois classes de personnes : les capitaines, les vavasseurs et les bourgeois (1). Leurs droits étaient sensiblement les mêmes. Leur réunion constituait le corps politique de la cité. Les serfs et quelques autres catégories d'habitants en étaient exclus, mais parmi les citoyens actifs, qui étaient évidemment le plus grand nombre, régnait l'égalité politique. Bien que les franchises communales fussent en réalité des privilèges de classes, leur jouissance n'en avait pas moins un principe démocratique.

En eux résidait la souveraineté, abstraction faite des suzerainetés externes (2). Et cette souveraineté, le corps des citoyens l'exerçait lui-même, directement la plupart du temps.

Ainsi, c'est l'assemblée des citoyens qui gère les affaires les plus importantes. Elle décide la guerre, les alliances, les traités ; elle vote les impôts, fait les lois générales. Elle nomme les autorités publiques. Au XIII^e siècle, après les avoir déléguées à des fonctionnaires élus, elle attire de nouveau à elle la plupart des attributions administratives. « L'autorité exécutive, écrit de Haulleville, fut presque entièrement absorbée par les assemblées délibérantes : le gouvernement passa entre

(1) Cf. de Haulleville, *op. cit.*, vol. I^{er}, p. 423.

(2) Cf. de Haulleville, *op. cit.*, v. II, p. 18.

les mains de petites conventions » (1). Cette assemblée populaire prend le nom de « parlement ».

Plus tard, le pouvoir législatif est délégué à un corps représentatif, le « Conseil général », qui hérite de toutes les attributions de l'assemblée générale, et cette dernière n'est plus convoquée que dans les circonstances graves, pour ratifier certaines mesures importantes, et pour entendre la publication des lois nouvelles (2). Mais la composition du Conseil Général, qui comprend le plus souvent un membre de chaque famille (3), en fait l'image exacte de l'assemblée du peuple, en sorte qu'il faut y voir encore plutôt une forme du gouvernement direct qu'une application du système représentatif.

L'autorité exécutive est déléguée à des fonctionnaires généralement élus. Au sommet, ce sont les « consuls », qui sont en nombre variable, et qui plus tard, par besoin d'unité de direction, feront place à un fonctionnaire unique, le « podestà ». Le mandat est de brève durée, un an en général. Le parlement peut les révoquer pour des motifs graves (4). Ces fonctionnaires sont responsables de leur gestion et doivent rendre des comptes. Nous voyons donc qu'il y a là l'idée d'un pur mandat, caractéristique du gouvernement populaire.

(1) Cf. de Haulleville, *op. cit.*, II, 20.

(2) Cf. de Haulleville, *op. cit.*, II, 282.

(3) Ainsi, Lugano, en 1840, avait un Conseil général composé d'un délégué par famille, qui contrôlait la gestion du conseil communal, collège exécutif (Cf. *Bollettino Storico della Svizzera italiana*, anno 1880).

(4) Cf. de Haulleville, *op. cit.*, II, p. 13 et p. 276.

Ce contrôle était parfois exercé par un corps élu, le « Conseil de Crédence » (*Credenza*), qui faisait en même temps fonction de Conseil d'Etat, veillait à l'observation des statuts et mettait obstacle aux mesures arbitraires de l'exécutif (1).

Quant à la fonction judiciaire, elle était exercée par les consuls, puis par le *podestà*, qui étaient en cela les successeurs des anciens comtes (2). Mais le parlement siégeait encore le plus souvent comme haute cour de justice (3). Dans la petite communauté de Brissago, la fonction judiciaire incombait aux consuls auxquels s'adjoignaient les quinze membres d'un corps législatif électif (Conseil général) (4) composé, ainsi que nous l'avons vu, d'un membre de chaque famille. En somme les citoyens participaient directement à l'administration de la justice.

Ainsi, par le mode d'organisation des pouvoirs publics au sein de la commune, et par le principe fondamental selon lequel la souveraineté résidait dans le corps des citoyens actifs, les villes tessinoises au Moyen Age constituaient de véritables démocraties communales et directes.

(1) Cf. de Haulleville, *op. cit.*, II, p. 15. Biasca avait un Conseil de Crédence.

(2) Cf. de Haulleville, *op. cit.*, I, p. 430 et ss.

(3) Cf. de Haulleville, *op. cit.*, II, p. 21.

(4) Cf. *Bollettino Storico della Svizzera Italiana*, anno 1880.

§ 2. — *Les communautés de vallées.*

Les vallées tessinoises, dès le Moyen Age, formaient des communautés politiques distinctes, dans lesquelles on est tenté de reconnaître les anciennes *marks* germaniques. Il y a en effet coïncidence entre le domaine matériel de l'association politique et celui de la propriété collective. La communauté de vallée est la commune primitive. C'est elle qui possède les biens communaux (*allmenden*), pâturages et forêts. Au début, il n'y a point encore de vie politique au sein des groupements villageois. Tout au plus peut-on parler d'une vie religieuse locale, par laquelle les membres du même village s'occupent des intérêts spirituels, et c'est la *paroisse* qui en est le foyer.

Mais la vie de paroisse s'étend bientôt à d'autres domaines d'activité. La paroisse coïncidant avec une agglomération d'habitations, les intérêts matériels, économiques, entrent vite dans le cercle des occupations locales, et à mesure que le nombre de paroisses se multiplie, par la création de nouvelles églises, l'administration des intérêts communs, en se localisant, se renforce.

Bien que les alpes soient la propriété commune de toute la vallée, l'habitude se crée, pour des raisons faciles à comprendre, d'en répartir l'usage entre les divers groupements ruraux, chacun d'eux utilisant les pâturages et les forêts le plus à sa portée. Il se forme ainsi, naturelle-

ment, une appropriation de fait, qui finit par se prescrire et se transformer en propriété de droit. Cette répartition des biens communs entre les groupements locaux est plus tard confirmée par divers textes, qui ne font que consacrer le fait accompli (1).

Ce fait marque la naissance de la petite commune, ou « vicinantiæ », nouvelle propriétaire des biens communs. Ainsi se crée, à côté de l'administration paroissiale, une administration patrimoniale. La vallée, cependant, conserve encore une certaine activité économique, car tous les biens communs n'ont pas été partagés entre les *vicinantiæ*. A maintes reprises elle est appelée à résoudre certaines questions relatives à des bois ou à des pâturages dont elle est restée propriétaire, et de nos jours encore, il y a trace de ces biens qui appartenaient jadis à toute la vallée indivisément.

Malgré la création de ces nouvelles unités administratives, auxquelles on ne peut dénier, ainsi que nous le verrons, un caractère politique, la communauté de vallée a donc conservé des attributions administratives ; à côté de celles-ci, elle exerce en outre des fonctions législatives et judiciaires, dont nous allons étudier le mode d'exercice. Elle présente donc, durant tout le Moyen Age, les

(1) Cf. Karl Meyer, *Blenio und Leventina von Barbarossa bis Heinrich VII*, Luzern, 1911, p. 28. — M. Meyer a étudié, d'après les archives communales des deux vallées supérieures du canton du Tessin, l'organisation de la grande et de la petite communes du Moyen Age. Nous lui devons quelques-unes de nos informations, d'après la traduction qu'ont bien voulu nous faire des personnes obligeantes auxquelles nous adressons nos bien sincères remerciements.

éléments d'un véritable Etat. Elle en a l'organisation. Aux époques de liberté complète, elle ressemble aux communautés rurales qui ont donné naissance à la Confédération Helvétique. Comme ces dernières, elle est une démocratie pure.

La communauté de vallée, la talmark, comprenait, au point de vue politique, tous les habitants originaires de la vallée. Il n'y avait, parmi ces derniers, que des hommes libres (*liberi aroderi*), et qui avaient conscience de leur liberté, car dans les écrits de l'époque ils se désignent fièrement comme tels. Même sous la domination d'un feudataire, ils conservent cette liberté et les droits politiques qui en dérivent. A aucun moment les seigneurs n'ont eu droit de vie et de mort sur eux ; ils n'ont même jamais possédé celui de confisquer leurs biens à la suite d'une condamnation (1).

Il y avait aussi des non-libres, désignés sous le nom d'« advenaires » ou « homines de masnada », et qui semblent être toujours des étrangers immigrés, généralement au service du seigneur comme mercenaires. Ceux-ci ne jouissaient d'aucun droit politique, ni dans la talmark, ni dans la vicinania. A l'époque de l'émancipation des communes, les hommes libres seuls avaient la jouissance des biens communs, tandis que jusque-là les advenaires possédaient le même droit en vertu de la souveraineté de leur seigneur (2). Le droit de bourgeoisie n'était donc plus la conséquence d'un principe territorial, le domicile dans la talmark, mais

(1) Cf. Meyer, *op. cit.*, p. 96.

(2) Cf. Meyer, *op. cit.*, p. 41.

d'une condition personnelle, le droit de cité. Aussi la bourgeoisie montagnarde tendait-elle à devenir une corporation fermée.

L'égalité politique régnait donc parmi les habitants originaires du pays. En eux résidait la souveraineté. Nous trouvons donc dans la *talmark* le principe fondamental d'un gouvernement démocratique.

Cette souveraineté, le corps des citoyens l'exerçait dans sa plénitude par l'exercice du gouvernement direct. Les hommes libres de la vallée se réunissaient en assemblées plénières (1), qui portaient le nom, comme dans les villes, de « parlements », et qui étaient en tous points comparables aux *landsgemeinden* des cantons primitifs. Toutes les affaires d'intérêt général étaient traitées dans ces assemblées populaires. Blenio et Levantine connaissent de temps immémorial cette institution (2).

Parfois, l'assemblée de tous les habitants de la vallée était remplacée par un conseil composé d'un certain nombre de délégués par *vicinantia*. Ainsi, en Levantine, il y avait, à côté de la *landsgemeinde*, une assemblée des représentants communaux, qui se substituait à la précédente dans certains cas. La vallée prenait alors l'aspect d'une véritable confédération de petites communes.

Le *parlement* exerçait lui-même la fonction judiciaire. Il y avait tous les ans des cours d'assises, qui se tenaient dans une des localités principales de la vallée, et que les documents appellent *placita donegaria*. Elles duraient habituellement trois jours. Un héraut les annonçait en

(1) Composée de *omnium vicinorum communitatis et vallis*.

(2) Cf. Cattaneo, *I. Leponti*, Lugano, 1874, vol. I^{er}, p. 87 et ss.

parcourant la vallée au son du cor. Chaque famille devait envoyer au moins l'un des siens à cette réunion populaire. Ceux qui ne comparaissaient pas étaient privés pendant un an du droit de réclamer justice. De graves pénalités menaçaient d'ailleurs les récalcitrants, particulièrement les fonctionnaires des *vicinantiæ*.

Le président des assises, avant l'époque de l'émancipation totale des communes alpestres, était le représentant du seigneur. Mais il n'avait pas le droit de juger lui-même, ce droit étant réservé aux échevins, délégués populaires. Le président ajoutait seulement à leur sentence la formule exécutoire, le droit public germanique, sur lequel reposaient les coutumes tessinoises, ne connaissant pas la confusion sur la même tête du droit de juger et du droit d'ordonner l'exécution du jugement, confusion familière au droit romain. Les hautes vallées tessinoises présentent encore, au ^{xii}^e siècle, cette dualité dans l'administration de la justice, qui a à peu près partout disparu à cette date.

Les échevins, avant de se prononcer, prenaient l'avis d'hommes sages de la vallée, et la formule des jugements révèle le caractère populaire de cette justice (1).

Un *podestà*, un *conseil de crédence*, comme dans les villes, complétaient l'organisation des pouvoirs publics dans la talmark. Ceux-ci étaient les organes exécutifs et administratifs, mais leurs pouvoirs n'allaient pas au

(1) Dans la vallée de Blenio, les juges prononcent « *per consilium judicum et sapientium virorum valis beleni* », ainsi que nous lisons dans un jugement du 15 novembre 1228 (Cf. Meyer *op. cit.*, p. 121).

delà ; leurs attributions gouvernementales étaient d'ailleurs très bornées (1).

Tel est le régime des vallées supérieures de l'actuel canton du Tessin, régime assez semblable à celui des villes, mais plus accentué encore dans le sens démocratique, par la participation plus directe du peuple au gouvernement, et par l'extension des droits politiques à un plus grand nombre de personnes, grâce sans doute à l'égalité relativement plus grande des conditions sociales.

§ 3. — *La vicinania.*

Nous avons indiqué les origines de la vicinania. Subdivision de la talmark, elle avait hérité de celle-ci certaines attributions administratives rattachées à l'usage des biens communs. Ces attributions tendirent à s'accroître, et c'est un véritable petit gouvernement que nous découvrons dans la vicinania du xii^e siècle.

La vicinania a en effet ses lois, ses règlements (*conventiones, ordinamenta, statuta*), ses impôts. L'entretien des voies de communication lui incombe. Dans toute son administration, elle jouit d'une parfaite autonomie.

Ce village agricole et pastoral, le « dorfmark », répond en tous points à la description que donne M. Prins de la communauté rurale (2). Comme l'écrivit cet auteur,

(1) Cf. Meyer, *op. cit.*, p. 129.

(2) A. Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*, Bruxelles, 1887, 2^e édit., p. 29 et ss.

« le village agricole était une démocratie » (1). Nous ajoutons : une démocratie pure.

De même que dans la grande commune, toute l'activité de la *vicinanzia* se passait dans l'assemblée populaire. Au début, cette assemblée ou « *concilium* » était l'autorité unique. Les habitants se réunissaient, le plus souvent le dimanche, au son de la cloche, devant le porche de la cathédrale, sur une place publique ou dans un lieu particulier. Chaque famille devait y être représentée ; toute absence injustifiée était punie d'amende ; l'amende frappait aussi les personnes qui ne s'y comportaient pas dignement. Dans les votations, la majorité décidait. Certaines réunions avaient une importance particulière, principalement celles du printemps (2). On y traitait de toutes les questions concernant la communauté, comme la disposition et l'usage des biens patriciaux, la police champêtre, le choix des fonctionnaires, la compétence du tribunal local (3).

Plus tard on éprouva le besoin de remplacer l'assemblée de *vicinanzia*, dans certaines de ses fonctions, par un corps électif. Celui-ci se modela sur le régime constitutionnel des villes consulaires lombardes, et les autorités représentatives des petites communes rurales prirent, elles aussi, le nom de consuls (4). Écoutez M. Meyer :

(1) *Op. cit.*, p. 31.

(2) Comme celle de Quinto dans la Levantine (Cf. Meyer, *op. cit.*, p. 37).

(3) D'après Meyer, *op. cit.*, p. 36 et ss.

(4) « Le nom de consul, une fois trouvé, devint en Lombardie, « comme dans quelques autres contrées, le terme d'usage pour

« La difficulté des réunions fréquentes et la nécessité de dégrever les citoyens de fonctions trop lourdes furent les motifs qui déterminèrent assez vite la création de procureurs spéciaux au sein de la *vicinania*, pour le règlement de certaines affaires. Au lieu de désigner leurs délégués pour chacune de ces affaires particulières, les *vicini* (*genossen*) finirent par nommer des hommes de confiance pour un certain temps. Ainsi se forma, dès le *xii^e* siècle, l'institution des préfets de la *vicinania*, habituellement appelés « *consoli* » ou « *rettori* ». Ces consuls, au nombre de un à quatre, le plus souvent deux, étaient élus pour un an et étaient rééligibles. Le collège électoral était l'assemblée de la *vicinania* ; par exception, dans certaines communes les consuls étaient nommés par ceux de l'année précédente. Tout *vicino* était éligible : un clerc, un notaire ou un juge pouvaient l'être pourvu qu'ils fussent *vicini*..... Les consuls juraient, lors de leur entrée en fonction, de gouverner fidèlement selon les antiques usages et les statuts ; les *vicini* prêtaient à leur tour à leurs élus serment de fidélité, et ceux qui s'y refusaient étaient punis d'amende » (1).

Les consuls étaient l'organe exécutif et représentatif de la *vicinania*. Leur compétence différait suivant les communes. En général, ils exerçaient la surveillance sur l'administration des biens de la *vicinania*, et convoquaient les assemblées populaires. Ils devaient con-

« désigner toute autorité supérieure » (de Haulleville, *Histoire des communes lombardes*, I, 430).

(1) *Op. cit.*, p. 37 et 38.

traindre les *vicini* aux prestations personnelles envers la corporation, et pouvaient les obliger à témoigner sous serment. Ils représentaient la *vicinania* dans les affaires extérieures, dans les conseils de la vallée, dans les relations avec les autres *vicinantiæ* et les particuliers. Les consuls avaient encore le droit de conclure tous contrats, achats, aliénations, échanges, louages.

Mais leurs pouvoirs ne pouvaient pas être exercés arbitrairement. La gestion consulaire était soumise au contrôle de l'assemblée vicinale. Celle-ci pouvait d'ailleurs déléguer à d'autres personnes, pour certaines affaires, certains droits entrant dans la compétence des consuls. Sur toutes les affaires importantes, non prévues par les statuts, les *rettori* devaient prendre l'avis de l'assemblée, qui conservait ainsi un droit propre de décision. Les consuls étaient d'ailleurs responsables, surtout pour leur gestion financière. Ainsi, un statut du 11 décembre 1214, pris par l'assemblée de *vicinania*, obligeait les consuls d'Olivone (Blenio) à payer avant la fin de leur mandat toutes les dettes contractées par eux au nom de la communauté, bien que pour contracter des dettes il leur faille l'assentiment de douze jurés élus par le peuple (1).

Nous rencontrons ici l'institution de ce corps représentatif qui s'appelait le conseil des jurés (*jurati, boni homines*), et qui ressemble au Conseil de Crédence des cités et des *talmarken*. La fonction de ce corps représentatif consistait, en effet, à donner son consentement à

(1) Cf. Meyer, *op. cit.*, p. 40.

certaines actes dont les consuls prenaient l'initiative (1).

Il y avait aussi d'autres conseils mal définis. Ainsi, dans la plupart des communes, la répartition des pâturages parmi les *convicini* (*genossen*) impliquait l'intervention d'autres collèges de personnes. Et dans certaines petites *vicinantiæ*, comme Leontica (Blenio), l'autorité exécutive était quelquefois partagée entre les consuls et un certain nombre de citoyens jouissant d'une considération particulière, notamment d'anciens consuls.

Les communes avaient aussi des organes subalternes : *saltarii* (gardes-champêtres), *servitores* et *canepari* (trésoriers, collecteurs d'impôts). Ces dénominations et les fonctions correspondantes existent encore de nos jours dans l'administration du « patriziato » ou commune bourgeoise.

En matière judiciaire, c'est-à-dire pour les petites affaires relatives au patrimoine et les contraventions de police champêtre ou alpestre, fonctionnait un tribunal local, probablement composé d'un délégué par famille.

Nous voyons donc que la *vicinantiæ* constitue un véritable gouvernement direct, dans lequel les citoyens exercent eux-mêmes les attributs de la puissance publique, ou les délèguent partiellement, en matière exécutive et administrative, à des représentants élus et responsables, en se réservant un droit très large de contrôle. Cette organisation, qui rapproche historiquement

(1) Il semble qu'il n'existe aucun rapport entre ce conseil et les « jurati » ou « vere jurati » des communes jurées françaises, ces derniers étant plutôt des fonctionnaires judiciaires.

le Tessin de ses futurs confédérés, s'est conservée à peu près intacte jusqu'à nos jours.

Quelquefois, à l'intérieur de la *vicinania* se formèrent de petits groupements ayant des droits de jouissance particuliers, mais non des droits de propriété ; ces petites cellules indépendantes ont elles aussi survécu jusqu'à nos jours sous le nom de « degagne » (*decaniæ*). Leur organisation était identique à celle de la commune proprement dite. Nous ne faisons donc que les signaler.

Gouvernement local et démocratie directe, voilà les mots qui peuvent caractériser la situation politique des terres du Tessin durant le Moyen Age. Nous allons voir qu'ils peuvent s'appliquer aussi à la situation politique de ces terres sous la domination helvétique.

CHAPITRE II

LES « BAILLAGES »

A. — Histoire externe.

C'est aux ^{xv}^e et ^{xvi}^e siècles que les diverses communautés politiques, qui devaient constituer plus tard le canton du Tessin, passèrent sous la seigneurie des Suisses, et furent réduites à l'état de « baillages », c'est-à-dire de pays soumis à la Confédération Helvétique.

Cette domination fut lente à s'établir. Pendant près de deux siècles, les Suisses descendirent fréquemment par les vallées septentrionales de la Haute Lombardie, mais leur occupation était toujours temporaire. La Levantine fut la première conquête effective : elle fut annexée définitivement au canton d'Uri au milieu du ^{xv}^e siècle.

De même que pour leurs précédents accroissements territoriaux, les Suisses étaient attirés vers le midi par besoin de conservation. Mais tandis que leurs premiers agrandissements répondaient à la nécessité d'augmenter la force commune et leurs moyens de résistance à l'oppression, l'expansion du côté de l'Italie fut inspirée par des

besoins d'ordre économique. Les montagnards des vieux cantons, insuffisamment pourvus de produits agricoles et dans la nécessité d'écouler leurs bestiaux, n'avaient qu'un marché commercial, tant pour leurs importations que pour leurs exportations : la Lombardie. Le libre passage du Gothard et des hautes vallées tessinoises était dès lors pour eux d'une importance primordiale, et tout ce qui pouvait faciliter leur commerce de ce côté leur tenait à cœur. Aussi s'efforçaient-ils d'obtenir, avec le libre transit, des immunités fiscales ou des réductions des péages perçus à l'occasion du transport des marchandises. Leurs privilèges dans ce sens s'étendirent sans cesse. Ils furent aussi la cause de différends nombreux, à la suite de contestations ou de violations des droits acquis. Pour faire respecter ces droits, vitaux pour eux, les Suisses ne reculaient pas devant les mesures violentes, telles que l'envoi de milices redoutables, ce qui leur valait généralement la confirmation et l'extension de leurs privilèges.

Leurs premières occupations des vallées supérieures du Tessin reflètent ce caractère de conflit économique. Elles cessent dès que les avantages matériels sont atteints. L'esprit de conquête n'y perce point encore. Tel est le caractère des incursions exécutées en 1331, en 1402, en 1406, dans la vallée Levantine et jusqu'aux portes de Bellinzona.

Mais les garanties consenties par les seigneurs italiens finissent par se transformer en instruments de conquête. Alors l'intérêt stratégique et le pur désir d'expansion s'ajoutent au besoin économique. Les Suisses, qui se sont

fait reconnaître certains droits réels sur ces terres, tendent à se créer des titres de propriété. Ainsi est définitivement annexée par les Uraniens, en 1447, la Levantine, occupée par eux depuis quelques années en vertu d'une sorte d'emphythéose. Bellinzona, « clef de la Lombardie », tombe aux mains des Waldstätten (les trois cantons forestiers de Schwyz, Uri et Untervalden), en 1500, à la suite d'une reddition volontaire (1). Blenio et Riviera avaient été occupées l'année précédente. Quant aux quatre communautés inférieures, Mendrisio, Lugano, Locarno et Vallemaggia, il faut arriver à l'année 1516, après Marignan, pour les voir devenir à leur tour des possessions helvétiques (2).

Ainsi toutes les terres tessinoises, en 1516, sont désormais associées à la vie politique de la Confédération. A la diète de Baden, qui suit la paix avec la France, les cantons partagent les derniers territoires tombés entre leurs mains en quatre préfectures ou « baillages » : Mendrisio, Lugano, Locarno et Vallemaggia. Désormais les cantons vont organiser leur administration intérieure, à laquelle Appenzell seul ne prendra point part. Ces quatre communautés restent donc les fiefs des douze autres cantons (3).

(1) M. Pometta le prouve, documents en main, tandis que M. de Maulde la Clavière, sur la foi de témoignages historiques, affirmait la conquête violente (Cf. Pometta, *Come il Ticino venne in potere degli Svizzeri*, Bellinzona, 1912-1915, vol. I^{er} : *Bellinzona e le tre valli*).

(2) Sur le passage des terres tessinoises aux mains des Suisses, au point de vue historique, cf Pometta, *op. cit.*, 3 volumes.

(3) Uri, Schwyz, Untervalden, Zurich, Lucerne, Glaris, Zoug, Berne, Fribourg, Bâle, Schaffouse et Soleure.

Les vallées septentrionales de Blenio, Riviera et Bellinzona sont depuis dix années déjà des baillages distincts, dépendants des trois cantons primitifs. Quant à la Levantine, elle reste au seul canton d'Uri, qui y exerce sa domination depuis plus de soixante ans.

B. — Caractères de la domination helvétique.

Des huit « baillages italiens », quatre seulement dépendaient donc de tous les cantons, Appenzell excepté. Ceux-là entraient seuls directement dans le droit public confédéral, puisque leur administration devenait seule affaire commune. Ce serait pourtant une erreur de considérer les quatre autres baillages comme se trouvant en dehors de la Confédération, sous prétexte qu'ils ne dépendaient que d'un petit nombre de cantons ou d'un seul.

Le droit public suisse de l'époque était en effet quelque chose d'hétérogène, un assemblage de rapports juridiques très variés. Nous avons vu dans notre introduction que la Suisse fut, pendant longtemps, l'association de pays qui n'étaient point liés entre eux par un lien uniforme, et qui n'entraient point dans l'alliance avec les mêmes droits et les mêmes obligations. Ces pays composaient divers groupes. Il y avait d'abord les *cantons*, ou membres égaux et libres de la Confédération, qui constituaient, si l'on distingue avec M. Hilty leurs divers rapports entre eux, deux ou trois ligues juxtaposées. Il y avait ensuite les *alliés*, sorte de protégés, dont les uns

étaient en relation directe avec tous les cantons, comme Saint-Gall et Mulhouse, et dont les autres n'étaient liés, aux termes de leur traité d'alliance, qu'avec quelques cantons seulement, comme c'était le cas pour Genève et l'évêché de Bâle. Enfin, il y avait les *sujets* qui dépendaient soit de tous les cantons ou de quelques-uns seulement, soit des alliés. Ces trois groupes, cantons, alliés, sujets, n'étaient d'ailleurs point nettement séparés entre eux. Il y avait dans chacun d'eux des nuances qui rendaient imprécises leurs lignes de démarcation. Ainsi, certains alliés avaient une situation presque identique à celle de certains cantons confédérés, Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffouse et Appenzell, par exemple. Cela tient à ce que ces derniers avaient commencé par être eux-mêmes des alliés et que leur passage de cette condition à celle de cantons n'avait pas coïncidé avec une transformation appréciable dans leurs attributions en matière confédérale. Dès lors les territoires alliés se rapprochaient de ces cinq cantons par le *quantum* de droits dont ils jouissaient, et par leur virtualité à devenir eux-mêmes des cantons. Un exemple incident met en lumière la parenté de ces deux groupes : la petite république de Gersau était habituellement considérée comme alliée, alors que le pacte qui l'unissait aux cantons en faisait plutôt un confédéré proprement dit.

De même, entre le groupe des alliés et celui des sujets, il n'y avait parfois que des nuances. Certaines terres sujettes restaient libres et à peu près indépendantes ; elles étaient unies aux cantons par des traités de bourgeoisie ou des statuts fondés sur la réciprocité et l'éga-

lité des droits ; leur faiblesse vis-à-vis de l'étranger avait seule motivé la condition de *baillages*, qui indiquait la protection accordée à ces terres par les cantons ; tel était le cas de la ville de Baden et de la plupart des villes et villages argoviens. Au contraire, sur le tard, lorsque pour la Confédération s'ouvrit l'ère des conquêtes, il y eut des baillages qui durent subir une ingérence constante de la part des cantons, surtout lorsque le gouvernement, chez quelques-uns de ces derniers, tomba aux mains d'une oligarchie ; ce fut le cas des terres tessinoises.

Entre les divers groupes d'Etats dont la Suisse était composée, on peut dire qu'il n'existait à peu près que des différences de degrés dans les libertés respectives, malgré les noms divers sous lesquels ils faisaient partie de la Confédération.

Quoi qu'il en soit, tous ces pays, cantons, alliés, sujets, formaient, par leurs rapports variés, la matière du droit public confédéral, et les baillages eux-mêmes, qu'ils dépendissent ou non de tous les cantons, étaient englobés dans ce droit public commun. Ils l'étaient même d'une façon plus exclusive que les autres membres de la ligue, puisqu'en perdant la souveraineté, ils ne pouvaient exercer aucune activité en dehors de l'orbite fédérale.

Les terres du Tessin, en entrant définitivement dans la Confédération, firent donc partie du groupe le moins favorisé, au point de vue des droits et des libertés ; elles devinrent, en effet, des terres sujettes, pas même des *baillages libres*. Elles n'eurent point le sort plus

fortuné d'autres terres conquises, qui entrèrent dans la Confédération sur le pied de l'égalité ou de l'alliance avec les cantons. Pourtant, la plupart des terres tessinoises s'étaient librement données aux Confédérés, et leurs traités de reddition reflètent une réciprocité de droits qui, semble-t-il, aurait dû exclure toute dépendance. On a évidemment l'impression que ces vallées méritaient un meilleur et plus digne sort.

Mais est-il juste de dire que le régime helvétique dans ce pays fut exclusif de toute prérogative populaire, comme semblent l'affirmer ceux qui critiquent sévèrement la domination des Suisses? Nous le vérifierons tout à l'heure.

Nous nous arrêterons un instant, ici, sur le mode d'établissement des Suisses dans les huit baillages, au point de vue juridique. Nous avons vu que, pressés par les besoins économiques qui se doublèrent plus tard d'intérêts politiques et militaires, les Suisses occupèrent peu à peu, l'une après l'autre, pour s'y installer définitivement, toutes les terres du Tessin. L'occupation avait procédé tantôt par la violence, tantôt par des moyens pacifiques. La Levantine avait été saccagée, lors de la première invasion des Uraniens; au contraire, les Confédérés étaient entrés à Bellinzona sur l'invitation des habitants. La crainte du joug des rois de France, la faiblesse et la tyrannie des derniers seigneurs féodaux, avaient aidé l'instauration des Suisses dans ces terres, au moins dans les derniers temps. La plupart avaient accepté leur domination avec une satisfaction intime. Le nouveau régime débuta même en général

avec la sympathie et le concours du peuple tessinois.

Les premiers actes des Suisses étaient, il est vrai, pour réjouir les habitants. Se souvenant de leurs origines antiféodales, ils avaient ordonné de détruire les châteaux-forts du Sottocenere et de la plupart des baillages supérieurs. Les habitants furent admis à collaborer à l'œuvre de destruction. Voyant ainsi disparaître les instruments séculaires de leurs misères et de l'oppression seigneuriale, ils se sentirent renaître à la liberté, après tant de souffrances et de luttes. Ils virent dans les Suisses plutôt des protecteurs que des maîtres.

En outre, dès qu'ils organisèrent leur gouvernement sur les terres tessinoises, les Suisses s'empressèrent de confirmer et même d'étendre les privilèges dont jouissaient les communautés d'habitants sous les dominations précédentes. Le peuple fut même généralement invité à remanier ses statuts (1). Les concessions faites à Bellinzona, lors de sa reddition (1500), par exemple, furent très larges; cette ville devait être une « espèce d'Etat mi-souverain et partiellement indépendant (2) ». Dans les premiers temps de l'occupation suisse, la plupart de ces terres se régirent en républiques, comme au temps des libertés communales. En somme, sauf les rapports des baillages avec les cantons, l'assiette interne de leur organisation constitutionnelle avait été librement choisie par le peuple, guidé par la tradition et les coutumes. Les Suisses semblaient vouloir respecter le *statu quo*, ce

(1) Il en fut ainsi au moins pour la Vallemaggia et la vallée de B'enio (Cf. Pometta, *op. cit.*, t. I, p. 174).

(2) Pometta, *op. cit.*, p. 108.

qui eût été la garantie d'un régime profondément populaire.

Le peuple lui-même avait accepté sans hésitation, après quelque temps, l'autorité du bailli, qui représentait les cantons dans chaque baillage. Cette autorité s'était superposée aux autorités locales, émanées du peuple. Mais les hommes étaient à cette époque tellement habitués à dépendre d'un seigneur, du moins nominale-ment, que les Tessinois avaient eux-mêmes dans leurs statuts consacré les droits des nouveaux *podestà*, auxquels ils promettaient obéissance, fidélité et dévouement. Ils voyaient dans cette situation le moyen de s'assurer la protection des cantons contre les tentatives étrangères, qu'ils redoutaient, sans pour cela rien perdre de leurs privilèges. En somme les baillis suisses se substituaient à ceux des ducs de Milan, et les nouveaux gouverneurs paraissaient bien plus amènes que les anciens.

D'ailleurs les nouveaux statuts étaient, selon le droit public d'alors, une sorte de convention entre les baillages et les cantons. Comme les actes de reddition, ils avaient pour base une réciprocité de droits et de devoirs entre les habitants et leurs protecteurs. Les premiers juraient fidélité et jouissaient de leurs privilèges ; les seconds juraient protection et respect des traditions. Le peuple étant partie au contrat, le régime qui en résultait était semi-populaire. La constitution interne des terres assujetties aux cantons avait pour base, comme auparavant, la souveraineté du peuple. Pour prix de leur protection les cantons absorbaient une partie de cette souveraineté. En principe, il serait donc injuste

d'affirmer que c'était le régime de la sujétion complète, c'est-à-dire un régime autocratique. A la base, il y avait au contraire de la liberté et de la démocratie.

En fait, malheureusement, le plus fort est souvent tenté d'abuser du plus faible. Or la force, à l'époque des baillages, était indubitablement du côté des cantons, puisque les terres tessinoises invoquaient leur aide et protection. Les cantons, ou plutôt leurs représentants, tendirent à dénaturer le fondement de leurs droits sur les baillages. Les statuts comportaient un certain arbitraire ; cet arbitraire devint quelquefois de l'oppression. Au fond, cette restriction, en droit et en fait, de la souveraineté populaire dans les baillages était la contre-partie des avantages que l'entrée du Tessin dans la Confédération Helvétique lui assurait. Il n'en est pas moins vrai qu'en fait les terres tessinoises traversèrent, durant la domination helvétique, des périodes de servitude. Cependant, au point de vue des institutions, l'ère des baillages est loin de marquer le déclin des principes démocratiques. Nous allons en donner la preuve dans les pages suivantes.

C. — Organisation interne des baillages.

Les huit « baillages italiens », bien qu'ils ne dépendissent pas tous des mêmes cantons, reçurent une organisation analogue. Nous allons par suite les étudier simultanément, suivant le type commun que chacun d'eux

réalisait. Il nous suffira d'indiquer, à l'occasion, leurs particularités respectives.

La constitution des baillages résulte de leurs *statuts*. Ceux-ci sont en quelque sorte leurs chartes constitutionnelles. Etant nés, comme nous l'avons déjà dit, d'une véritable convention entre les habitants des terres sujettes et leurs suzerains, ils partageaient les attributs de la puissance publique entre les uns et les autres. Pour connaître la part de ces attributs qui revenait au peuple et celle qui revenait aux cantons, nous allons envisager successivement l'organisation des baillages au point de vue des trois fonctions exécutive, législative et judiciaire, et d'abord au point de vue du principe fondamental de la souveraineté.

§ 1. — *Souveraineté.*

Les baillages des cantons suisses étaient compris sous la dénomination générique de *pays sujets*. A leur égard, les cantons dont ils dépendaient étaient appelés *cantons souverains*. Cette terminologie semble établir un rapport de sujétion absolu, et l'idée conséquente que la souveraineté résidait dans les cantons et nullement dans le peuple des baillages.

L'analyse de certains rapports existant entre les habitants et les autorités cantonales inspire cette conviction. Les citoyens, par exemple, étaient soumis chaque année à une formalité humiliante ; ils devaient prêter « serment

de fidélité, obéissance et dévouements aux Magnifiques et Puissants Seigneurs d'Uri, etc... » et même, plus tard, se séparer aux cris de « Vive notre Suprême et Magnifique Supériorité ». En somme, le droit de commandement, fondement de la souveraineté, impliquant lui-même la force publique, il semble que ce droit n'ait pu appartenir, même en partie, aux habitants des baillages.

Cependant, il ne faut pas juger d'un régime politique d'après ces manifestations secondaires. Il ne faut pas, d'autre part, raisonner pour une époque ancienne, avec les définitions modernes des mots. Ainsi, la souveraineté n'était point, à l'époque, ce droit exclusif et impartageable que nous concevons aujourd'hui. Elle était encore, au xv^e siècle, mélangée de patrimonialité, et même, cette confusion de deux notions aujourd'hui incompatibles ne cessa jamais d'exister, pour les terres où le régime féodal dura jusqu'aux premières années de l'ère contemporaine, tant que dura ce régime.

La preuve qu'il ne faut pas juger du régime politique d'un pays d'après des appellations du genre de celles que nous avons signalées plus haut, c'est qu'il y avait en Suisse des pays dits *sujets* qui cependant jouissaient à l'intérieur d'une indépendance à peu près complète (1).

Certes, telle ne fut pas la situation des « baillages italiens », qui furent traités avec moins d'égards et qui subirent par moments une domination véritable. Ce n'est point une raison cependant pour dénier au peuple de ces vallées toute part de souveraineté.

(1) Nous avons déjà cité Baden et les villes argoviennes.

Les statuts, nous l'avons déjà expliqué, étaient une sorte de pacte ou de contrat entre les habitants des baillages et leurs Magnifiques Seigneurs. Par ces accords, les premiers déléguaient aux seconds une partie de leur souveraineté, pour prix de leur protection. Bien que la force prépondérante des protecteurs tendît à donner à ces statuts l'aspect de chartes octroyées, ceux-ci au fond étaient, au moins au début, le résultat d'une convention et la preuve en est dans la somme considérable de droits et de privilèges laissés aux habitants. Le peuple n'avait point abdiqué toute souveraineté puisqu'il en avait conservé certains attributs. En droit, par conséquent, la souveraineté n'existait pas totalement en dehors de lui.

La part du peuple à la souveraineté s'exprimait par l'exercice du pouvoir législatif. La part des cantons, par l'exercice du pouvoir exécutif. Le peuple et les cantons exerçaient enfin concurremment le pouvoir judiciaire. Dans l'exercice de leurs attributions, les cantons étaient représentés par des délégués, un par baillage. Ces derniers s'appelaient tantôt « baillis », tantôt « landfogts », tantôt « capitaines ». Chaque canton exerçait à tour de rôle cette souveraineté au nom de tous, et désignait à cet effet un de ses citoyens dans la charge de bailli. La durée de la charge était de deux ans. De la sorte, c'était tous les vingt-quatre ans que chacun des douze cantons était appelé à gouverner chaque baillage commun, et pour les baillages dépendants des trois cantons d'Uri, Schwyz et Untervalden, tous les six ans. Le baillage de Levantine était le seul qui fût régi en permanence par les mêmes maîtres.

Le bailli exerçait, aux termes des statuts, le « *mero e misto imperio* », c'est-à-dire « *qualsivoglia alto e basso dominio* » (1). En d'autres termes, il exerçait tous les attributs de la souveraineté. Il faut naturellement sous-entendre ceci : sous réserve des privilèges et des droits des habitants, qui constituent la part de ces derniers dans la souveraineté.

Et si l'on observe que tous les baillages avaient, en dehors des « Magnifiques Seigneurs » qui les gouvernaient, le droit de législation, et en partie, ainsi que nous le verrons par la suite, le droit de justice et le droit de police, qu'en outre certains d'entre eux possédaient le droit de battre monnaie et de s'approprier les biens vacants et sans maître, on se rend compte de l'importance et du nombre des attributs souverains qui restaient aux mains du peuple.

Quant au mode de nomination des baillis, c'était affaire propre aux cantons, et les habitants des baillages n'y entraient pour rien. Dans les statuts il était cependant spécifié que les cantons devaient « élire un bon et honnête homme comme landfagt », que leur choix se porterait sur une personne capable de remplir son office pour le bien des cantons et de la communauté, et que l'élu ne pourrait se rendre « pour n'importe quelle raison hors de la vallée, comme ambassadeur, sans le consentement des Seigneurs d'Uri, etc. » ou du Conseil de Crédence de la vallée (2). Sauf cette dernière restriction,

(1) Cf. *Statuti di Blenio* et des autres baillages.

(2) Cf. *Statuti di Blenio* (1742, édit. Giuliani), premiers chapitres.

une obligation morale s'imposait seule aux cantons dans le choix de leurs représentants.

Le *landfogt*, à peine élu et installé dans sa charge, recevait le serment de fidélité des habitants. Ceux-ci juraient « sur les Saints Evangiles de rechercher l'avantage et l'honneur des pays d'Uri, etc..., », « d'être obéissants aux pays dépendants d'Uri, etc... et à leurs ordres, sans contradiction », « de ne plus jamais consentir, promettre ni jurer sous une autre seigneurie, mais que celui qui tenterait contre les pays d'Uri, etc... de résister à leur puissance » serait puni ; « de rechercher en outre l'honneur et l'avantage de la communauté, etc. » (1).

A son tour, le *landfogt* devait prêter serment à la communauté. Il jurait de « poursuivre l'avantage et l'honneur de cette vallée, punir le dommage, éviter le scandale, faire ce qui est à faire, être juge commun, et faire justice également au pauvre et au riche, à l'étranger comme au paysan, et ne pas se laisser séduire par des présents, des dons, des amitiés ou des inimitiés, ni par d'autres choses, mais de procéder selon la raison et juger fidèlement selon la justice » (2).

Il y avait donc serment réciproque, ce qui confirme le caractère contractuel des statuts et le partage des fonctions gouvernementales qui en dérivait. Ceci est plus évident encore si l'on prend pour exemple des terres privilégiées, comme la petite communauté de Brissago, laquelle, bien qu'elle fut rattachée au baillage de Locarno, était gouvernée par un *podestà* appartenant à une famille

(1) Cf. *Statuti di Blenio*, foglio I.

(2) *Id.*, foglio I, ch. III.

autochtone. Les cantons n'y exerçaient un certain pouvoir que par l'intermédiaire de leurs commissaires siégeant à Locarno. Ceux-ci, une fois tous les deux ans, devaient se rendre solennellement à Brissago, et y jurer, en leur nom et au nom des cantons qu'ils représentaient, « de maintenir les Statuts et Privilèges et antiques bons us et coutumes de Brissago », tandis que trois consuls, au nom du peuple, juraient de ne jamais faire alliance avec une autre souveraineté » ; enfin, tout le monde se séparait aux cris de : « Vive la ligue ! » (1).

Cet exemple montre combien, dans certains cas, même dans le Tessin, était insensible la différence existant entre pays alliés et pays sujets de la Confédération Helvétique. Cependant, c'était là un cas particulier, et d'ailleurs, après peu d'années, les cantons allaient cesser de respecter le serment qu'ils devaient prêter, tous les deux ans, à la petite terre de Brissago.

§ 2. — *Pouvoir exécutif.*

Le « landfogt » était l'autorité exécutive du baillage. C'était lui qui exerçait le gouvernement de la communauté. Il l'administrait dans son ensemble, percevait les impôts, la représentait dans les affaires étrangères, commandait les milices locales en temps de guerre. Le bailli

(1) Cf. *L'Antichità di Brissago* de Dr. T. de Liebenau in *Bollettino Storico della Svizzera Italiana*, 1886, p. 239.

de Lugano, qui prenait le nom de capitaine, commandait l'armée des huit baillages italiens ; le bailli de Locarno était son chef d'état-major.

Le bailli était, comme nous l'avons dit, nommé par les cantons, suivant leurs règlements propres (1). Audessous de lui il y avait d'autres fonctionnaires, qui étaient généralement choisis par le peuple parmi les habitants de la communauté. C'étaient, le lieutenant-général, qui était toujours un paysan, le capitaine, ou commandant en second des milices, dans les baillages où ce titre ne correspondait pas à celui de bailli, le porte-drapeau, le trésorier, le notaire, l'interprète, et les régents ou administrateurs aux tailles, aux denrées, aux ponts et chaussées, aux poids et mesures.

Au début au moins, certaines terres semblent avoir joui, en fait, du droit de nommer leur bailli. Nous avons signalé d'autre part le cas de Brissago, qui dépendait d'un podestà élu par le peuple et dont la fonction était d'ailleurs purement honorifique.

La nomination des autres fonctionnaires par le peuple s'effectuait en assemblée de tous les hommes appelés « parlamenti » ou « landsgemeinden » dans les vallées, comme au Moyen Age. Dans les villes, où la distinction des classes était plus sensible, c'était de l'assemblée des nobles, des bourgeois et des paysans qu'émanaient les administrateurs. Dans les deux cas, cette élection était donc très populaire.

(1) Cf. dans Hilty, *Les Constitutions fédérales de la Suisse*, p. 255 et ss. et p. 288 et ss., quelques conventions intervenues entre les « cantons souverains » au sujet de la nomination des baillis dans les baillages communs.

La communauté formait d'ailleurs une personne morale ayant son administration propre ; c'était encore une preuve de la souveraineté populaire existante, malgré les pouvoirs du bailli. Les administrateurs, tous gens de la vallée et tous élus par leurs concitoyens, partageaient avec le bailli la direction des affaires publiques. Ainsi, nous lisons dans une description du baillage de Locarno, écrite par son propre landfogt, qu'il y existait un Conseil général de la Communauté, composé de 24 membres élus, qui était compétent pour toutes les décisions relatives à l'entretien des routes et des édifices publics, aux exportations et importations des marchandises, aux nominations des autorités civiles, à la fixation des tarifs pour les vivres (1). La sanction du bailli était nécessaire, il est vrai, mais l'institution n'en était pas moins populaire.

En matière financière, on peut citer les règles suivies dans la vallée de Blenio et qui étaient communes à la plupart des baillages. Le budget était administré par des officiers spécialement désignés à cet office, auxquels se joignaient le landfogt, avec son lieutenant et son « caneparo » (trésorier), les trois « jurés », ou gardiens des archives, le « magnifique conseil », assemblée exécutive élue, et les conseils des dix-sept « vicinanze » (*vicinanze*) de la vallée (2).

En somme, il y avait dans chaque baillage une grande autonomie administrative. Cette autonomie s'étendait à la police et à l'administration économique du baillage. L'élection par le peuple de presque tous les fonctionnaires.

(1) Cf. *Bollettino Storico della Svizzera Italiana*, 1894, p. 211.

(2) Bertoni, *Cenni storici sulla Valle di Blenio*, p. 38.

de la communauté représentait pour lui une large participation à l'exercice de la fonction exécutive. Franscini a pu dire : « Si la démocratie dans les élections suffisait à elle seule à accomplir le bien-être, le peuple des baillages aurait été l'un des plus heureux » (1).

Seulement, l'élection populaire ne s'étendait pas au fonctionnaire le plus important, le bailli. Celui-ci conservait la direction générale de l'administration. Les fonctionnaires inférieurs dépendaient de lui, quant au pouvoir de rendre des décisions importantes. D'autre part, ils étaient responsables devant lui, et cette responsabilité pouvait être mise en action par le peuple lui-même.

Le bailli n'était pas irresponsable. Mais ce n'était pas le peuple qui jugeait ses actes ; c'étaient les cantons, qui désignaient pour le contrôle de la gestion du landfогt chacun un délégué, toutes les années à date fixe. Les douze ambassadeurs composaient le « Syndicat » ou conseil de revision de la gestion du landfогt et des comptables. Les réclamations des sujets étaient le plus souvent prises en considération.

Il y avait en outre des responsabilités particulières édictées par les statuts à l'encontre des baillis, comme il résulte par exemple de ce texte des Statuts de Blenio : « Il est statué et ordonné que le fogt et les consuls [maires « des villages] pourront et devront astreindre tout habitant tant de la vallée de Blenio dont les biens atteignent la valeur de « lire quindecim terzoli » à payer les tailles, les « fodri » et les dépenses de la vallée, etc... Tout étran-

(1) *La Svizzera Italiana*, I, p. 40.

« ger qui résidera dans la vallée durant plus d'un an et
« un jour sera tenu de payer les dépenses et « fodri » de
« la susdite communauté, et si le fogt et les consuls ne
« l'astreignent au paiement, comme il a été dit ci-des-
« sus, après que la dénonciation leur en aura été faite
« par les Procureurs de la Communauté, le fogt et les
« Consuls seront aussi tenus de payer tout le dommage
« causé à la dite communauté (1) ».

En résumé, l'administration de la communauté du baillage était exercée en grande partie par les habitants, grâce à l'élection de presque tous les fonctionnaires et à la quasi-autonomie de certaines branches de cette administration.

Mais en dehors de la communauté ou grande commune de la vallée, il y avait un domaine dont l'administration échappait complètement à la compétence des cantons et de leurs représentants. C'était le domaine des petites communes, les anciennes *vicinantiæ*, dont nous avons étudié déjà l'organisation particulière, et qui restaient, de par la tradition, de petits gouvernements libres. Elles conservaient leur autonomie historique et c'était dans leur sein que les institutions les plus démocratiques s'étaient conservées. Cela n'est point sans importance, au point de vue du régime de l'entier baillage, si l'on songe que c'est dans la commune que se manifestait à peu près toute l'activité économique, politique et sociale des citoyens.

A la tête de la commune proprement dite, se trouvait encore, comme au ^{xii}^e siècle, un ou plusieurs *podestàs* ou consuls, entourés de conseillers communaux, tous

(1) *Statuti di Blenio*, foglio 10, ch. LVIII.

élus. Dans les villes, il y avait des conseillers régents, également nommés par les habitants. Le peuple exerçait donc la fonction exécutive au sein de la petite commune, comme il l'exerçait partiellement au sein de la grande.

Enfin, les affaires intercommunales étaient régies par des conseils de communauté et des congrès dont les membres étaient désignés dans chaque commune par l'assemblée des citoyens.

La participation du peuple au pouvoir exécutif, dans les baillages, était donc considérable.

§ 3. — *Pouvoir législatif.*

Non moins considérable était sa participation au pouvoir législatif. Si l'on peut dire que le bailli, au fond, était le principal détenteur du pouvoir exécutif, on peut dire aussi bien que le peuple était le vrai législateur dans chaque baillage.

Les lois qui régissaient la communauté étaient confondues dans les statuts avec les dispositions d'ordre constitutionnel. C'était la cristallisation des coutumes reposant sur la tradition et la volonté populaires. Au début de l'occupation suisse, ces statuts avaient été rédigés de nouveau et parfois même modifiés par le peuple. Les Confédérés les avaient confirmés, sans chercher à restreindre, mais tendant plutôt à augmenter les droits et privilèges des habitants. Ils avaient par là consacré

l'œuvre séculaire de la tradition, retouchée par la génération actuelle. La volonté du peuple était donc à la base des lois existantes.

A qui appartenait le droit de confectionner les lois nouvelles et d'apporter des modifications aux anciennes ? D'après les statuts, c'était aux cantons. « Il est statué et « ordonné... que les cantons pourront modifier, augmenter ou diminuer selon leur plaisir les présents « statuts, mais toujours pour leur propre honneur et dans « l'intérêt de la communauté. » C'était là une clause de style. Mais en fait, cette faculté restait généralement nominale. Les cantons en usaient fort rarement. Effectivement, quand une réforme était apportée aux statuts en vigueur, la volonté populaire y transparaisait. Ainsi, lors de la revision des statuts de Blenio, en 1603, il est indiqué, en tête des chapitres nouveaux : « Les statuts ci-dessous transcrits sont ajoutés aux premiers statuts de « la Vallée de Blenio par les Magnifiques Seigneurs des « trois Liges d'Uri, Schwyz, Untervalden, ou mieux « par leurs Ambassadeurs, pour leur compte, *et avec le « consentement des hommes de Blenio* » (1). Et les chapitres qui suivent contiennent, en dehors des clauses de droit privé, certaines dispositions étendant la participation du peuple à la direction des affaires publiques. Il est probable que cette adjonction de nouveaux articles aux anciens statuts ait été provoquée par le peuple lui-même.

Voici d'ailleurs comment les habitants exprimaient leurs vues, et exerçaient en fait, malgré cette restriction

(1) *Statuti di Blenio*, fogl. 32, ch. CLXLVIII.

théorique, le pouvoir législatif. A certaines dates, le peuple du baillage se réunissait en un lieu désigné. Ces assemblées populaires, que nous avons déjà rencontrées au Moyen Age, existaient dans la plupart des baillages, surtout dans les vallées septentrionales. Quelques baillages connaissaient une institution à peu près équivalente, le « congrès de communauté », où chaque commune envoyait une délégation ; ce système donnait à la vallée l'aspect d'une véritable confédération de communes, comme dans les terres du Valais et des Liges Grisonnes. Dans le baillage de Blenio, le congrès coexistait à côté de la landesgemeinde.

Le peuple réuni en landesgemeinde prenait des décisions législatives et formulait des demandes de privilèges, qu'il transmettait ensuite aux cantons pour la ratification. Il désignait à cet office des ambassadeurs qui se rendaient aux diètes. Ainsi, les habitants, en matière législative, traitaient directement avec les cantons, sans passer par le bailli. Celui-ci n'exerçait donc aucune fonction législative. Quant aux cantons, ils se conformaient généralement aux *desiderata* populaires.

Les landesgemeinden des baillages ne différaient donc point essentiellement de celles des cantons primitifs de la Suisse. « Ce n'est point la forme, mais la mesure des attributions législatives qui distingue les deux catégories de communautés (1). »

Les landesgemeinden des pays sujets n'avaient point une souveraineté aussi complète, en matière législative,

(1) Th. Curti, *Le Referendum*, Paris, 1905, traduction Ronjat, p. 4.

que celles des cantons libres. Mais elles n'en avaient pas moins des pouvoirs très étendus. C'était plus que de simples vœux qu'elles transmettaient aux cantons ; c'était presque des lois, auxquelles ne manquait pour être parfaites que la signature de l'autorité exécutive, comme dans les régimes parlementaires contemporains. Il y avait là une institution démocratique au sein d'un organisme à forme monarchique. En fait, toute loi résultait de la volonté concordante du peuple des baillages et de leurs Magnifiques Seigneurs. Si le pouvoir législatif était aux mains du peuple et des cantons à la fois, l'exercice de ce pouvoir, la fonction législative, était aux mains du peuple seul, sauf la ratification des cantons.

D'ailleurs, les révisions des statuts furent rares. La législation était alors frappée d'immobilisme. La nature des choses ne variait pas ; dès lors les rapports nécessaires qui en dérivent, et qui constituent les lois, selon la définition de Montesquieu, étaient à peu près immuables. Toujours les mêmes besoins, partant la même législation. En somme, les fonctions de la landesgemeinde consistaient avant tout, comme nous l'avons vu, dans la nomination des administrateurs ; elle s'intéressait en outre aux questions économiques de la vallée, et c'est d'elle qu'émanaient les règlements d'ordre général relatifs aux droits de pâture ou de pacage, à l'entretien des forêts, à l'utilisation des alpes, à l'exercice de l'agriculture, en un mot à tous les rapports d'ordre économique existant entre les communes du baillage. On comprend que les cantons devaient se désintéresser le plus souvent de ces questions, et en

laisser la libre discussion aux habitants de la vallée.

Enfin, la commune, cette petite république villageoise, avait ses lois propres, ses propres statuts réglant sa forme constitutionnelle et ses principes législatifs. Et le corps des citoyens était souverain en cette matière, comme en matière d'administration des biens communaux. Il en était de même dans les villes. C'était donc un régime très populaire. Et nous devons ajouter qu'à cette date, sauf pour les étrangers et les descendants des anciens *advena*ires, l'égalité régnait parmi les habitants, s'étendant même aux femmes qui pouvaient quelquefois remplir elles-mêmes les plus importantes fonctions dans la commune (1). Tout ce qui a trait à cette dernière, nous le répétons, était de la plus grande importance au point de vue du caractère démocratique des institutions dans les baillages.

§ 4. — *Pouvoir judiciaire.*

Ce pouvoir était à son tour exercé à la fois par le peuple et par les cantons. C'est celui pour lequel la collaboration des *landfogts* et des représentants de la population était le plus effective.

En dernière analyse, il est vrai, c'était le bailli qui rendait la justice. Mais la participation du peuple était

(1) Ce régime démocratique recevait une atteinte à Locarno, les statuts de ce baillage réservant à certaines familles nobles les plus hautes fonctions dans la communauté.

trop constante pour qu'on n'y attache aucune importance.

Le bailli jugeait seul en matière criminelle, assisté par un certain nombre d'assesseurs élus par les habitants, qui l'éclairaient de leurs conseils. Les statuts de Blenio, que nous avons déjà cités, ordonnent que, pour cette vallée, trois ambassadeurs soient élus par chacune des trois « faccie » ou circonscriptions judiciaires de la vallée, auxquels se joindront trois hommes choisis par les cantons dans la communauté, afin que « le landfogt, avec ces douze élus, traite, juge et sanctionne toutes les instances de la dite vallée de Blenio, recherchant avant tout l'honneur et l'intérêt de nos Seigneurs et de la vallée » (1).

Il est même certain que, pour la plupart des affaires criminelles les plus importantes, les délégués du peuple n'avaient pas seulement voix consultative, mais participaient à la délibération et à la sentence. Ainsi, pour les causes dites de maléfices ou de sorcellerie, qui entraînaient la peine de mort ou le bannissement, le landfogt jugeait avec le concours de trois jurés, dans la vallée de Blenio (2). En cas de parité de voix, celle du landfogt l'emportait ; il y a là l'équivalent de ce privilège que possèdent de nos jours certains présidents de tribunaux. Il en était ainsi dans la plupart des baillages. On peut donc dire, contrairement à l'opinion courante, que c'était au nom du peuple que les jugements étaient rendus en matière criminelle.

(1) *Statuti di Blenio*, foglio 2, ch. vii.

(2) Cf. B. Bertoni, *Cenni storici sulla valle di Blenio*, p. 36.

A Locarno, le nombre des assesseurs était de sept. Ils étaient élus par l'universalité des hommes du baillage, nobles, bourgeois et paysans. Le landfogt leur faisait prêter serment. Toute la procédure leur était communiquée, dénonciation, procès-verbaux, interrogatoires, déclarations de témoins. En outre, un nouvel interrogatoire était effectué en leur présence, ainsi que la confrontation du délinquant et des témoins (1). Puis ils se retiraient et délibéraient. Leur sentence était soumise à la ratification du bailli. Si ce dernier la jugeait peu conforme à la justice, il en instruisait les « cantons provisionnels » de Zurich, Lucerne et Uri, « qui lui étaient d'un grand secours par leurs sages conseils » (2).

Dans les affaires civiles, le landfogt décidait, non seulement après avoir pris conseil des assesseurs, élus par le peuple (*conseillers régents*), mais avec leur concours actif.

En outre, certaines affaires étaient laissées à la compétence de tribunaux locaux, auxquels le bailli ne participait pas. Il en était ainsi d'après les privilèges immémoriaux consacrés par les statuts dans leurs rédactions successives. Les petites affaires étaient généralement aux mains de juges indigènes, qui exerçaient le droit de justice au nom des habitants. Le chapitre CLXLIX des statuts de Blenio établissait la compétence des consuls ou maires des « vicinanze » pour les causes dont l'intérêt ne dépassait pas cinq livres.

(1) C'est déjà le double degré dans la procédure pénale, enquête et débat contradictoire.

(2) Dr. T. de Liebenau (art. cité), *Boll. Storico*, 1894, p. 210 et 211.

Brissago, qui ne dépendait d'aucun bailli helvétique, exerçait directement la souveraineté en matière judiciaire. Il est vrai que, plus tard, ses privilèges furent réduits par les Suisses.

Les causes jugées par les magistrats indigènes dans les tribunaux autonomes des baillages étaient susceptibles d'appel devant le landfogt et ses assesseurs, qui jugeaient le plus souvent en dernier ressort.

Les sentences rendues par le tribunal du bailli étaient elles aussi susceptibles de recours. Les ambassadeurs des cantons exerçaient en effet, en outre du contrôle de la gestion administrative du bailli et des fonctionnaires, le jugement sur appel des causes déjà jugées par la juridiction ordinaire. L'appel n'existait cependant qu'en matière civile.

Enfin, les parties pouvaient recourir à l'appel au deuxième degré devant les cantons eux-mêmes, qui prenaient pour la circonstance le nom de « Suprême Supériorité ». Cette procédure était peu praticable, parce qu'il fallait recourir à tous les cantons et transmettre à chacun d'eux le vote des autres. Mais en 1678 les cantons admirèrent que l'on en appelât d'abord à l'un d'eux, quitte à obtenir, après le bon accueil de celui-là, la ratification des autres (1).

La procédure, en général, était simple. Il n'y avait pas d'arrestations par ordre du seul landfogt, sauf en cas de danger de fuite. Dans la vallée de Blenio, les trois jurés ou gardiens des archives devaient eux-mêmes ré-

(1) Cf. Frascini, *La Svizzera Italiana*, I, p. 35 et 36 (note).

diger les mandats d'arrêt. Quant aux lois civiles et pénales, elles étaient égalitaires.

Il convient d'ajouter quelques mots sur la juridiction ecclésiastique. Depuis l'époque romaine des Empereurs chrétiens jusqu'aux temps modernes, l'Eglise avait eu une part effective au gouvernement civil. A l'époque de la reconstitution des grandes unités nationales, elle fut avec l'Empire l'une des puissances qui prétendirent limiter le pouvoir royal. Malgré la résistance des rois, notamment en France, l'Eglise conserva partout des privilèges considérables. Dans le Tessin, il n'en allait point différemment de partout ailleurs.

Au point de vue judiciaire, l'Eglise avait un droit de juridiction qui s'étendait aux matières civiles. En outre les ecclésiastiques jouissaient de grandes immunités en vertu desquelles les causes qui les concernaient devaient être portées devant l'évêque. Bien que les premiers cantons suisses, par la *Charte des Prêtres* de 1370, eussent mis fin, chez eux, aux privilèges des clercs, et déclaré les tribunaux ecclésiastiques incompétents, en matière civile, ils laissèrent subsister quelque temps ces mêmes privilèges dans les baillages italiens. Cependant, dès 1513, c'est-à-dire dès le début de l'occupation suisse, Lugano prohiba la comparution pour dettes devant le juge ecclésiastique, et en 1576, il fut décidé dans ce baillage que les laïques pourraient en toute matière citer un clerc devant les tribunaux séculiers, de même que le clerc pouvait continuer à exercer le droit de déférer un laïque devant ses propres juges, sauf incompétence *rationæ materiæ*. En général les statuts prohibaient en

outre aux clercs l'arbitrage, qui pouvait se présenter à eux comme un moyen d'échapper aux restrictions légales de leur domaine juridictionnel. Enfin, en 1734, les douze cantons subordonnèrent, dans les quatre baillages communs, le droit de poursuivre un laïque devant un tribunal ecclésiastique à l'autorisation préalable du landfogt. L'immunité des clercs subsista néanmoins jusqu'à la Révolution. Nous l'avons signalée parce qu'il y avait là une atteinte à l'égalité démocratique.

En résumé, les droits du landfogt en matière judiciaire n'étaient pas très vastes ; ils étaient contrebalancés par les pouvoirs très importants des sujets des baillages. Ceux-ci participaient donc sur une large échelle à la fonction judiciaire, aussi bien qu'aux fonctions exécutive et législative, et c'est encore le gouvernement direct qui est le régime politique des communautés tessinoises durant cette période.

CHAPITRE III

LES FORMES TRADITIONNELLES DE LA DÉMOCRATIE

L'étude de la situation politique des terres tessinoises durant le Moyen Age et la période de la domination helvétique révèle, malgré des changements dans la situation extérieure de ces terres, la stabilité et la continuité⁶ de leurs institutions. Tandis que presque partout ailleurs la fusion des seigneuries féodales en de grandes unités politiques entraîna généralement le sacrifice des libertés locales au profit de la toute-puissance des monarchies absolues, la Suisse fut l'« oasis républicaine » où ces libertés purent subsister. Les terres du Tessin, placées sous la protection des cantons, bénéficièrent des mêmes avantages, et, malgré un régime apparemment arbitraire et despotique, conservèrent leurs institutions primitives.

Esprit d'association, situation géographique privilégiée, appui de la Ligue Helvétique, furent les causes générales de cette stabilité. Dans des conditions politiques et matérielles différentes, les terres tessinoises eussent certainement subi le sort du reste de la Lombardie, qui, après 1515, fut l'objet des convoitises étrangères et le théâtre

de guerres incessantes, au préjudice du bien-être et de la liberté des habitants. La domination suisse fut donc, de ce point de vue, singulièrement bienfaisante ; c'est la très juste remarque à laquelle M. Bertoni invite ceux qui, renouvelant l'erreur des écrivains de l'école jacobine en jugeant de cette époque avec les idées et les critères de la nôtre, jettent l'anathème aux Suisses dominateurs (1). Quoi qu'il en soit l'agrégation des vallées du Tessin à la Ligue Helvétique fut l'élément historique principal de la conservation de leurs institutions et de leurs libertés traditionnelles.

Certes il y eut, du temps de la domination suisse, des atteintes à ces libertés, qui avaient pourtant été consacrées par les statuts lors de la constitution des baillages. Nous ne pouvons omettre d'indiquer, parmi les plus graves, celles portées en 1531 aux privilèges de la petite communauté de Brissago, qui d'alliée devint sujette (2), et en 1755 aux droits du peuple de Levantine, qui cessa de pouvoir se réunir en landesgemeinde et élire ses fonctionnaires et ses juges (3). Mais ce furent des

(1) *Cenni storici sulla Valle di Blenio*, p. 53 et ss.

(2) Le bailli de Locarno, lors de sa tournée annuelle dans cette communauté, refusa, après avoir reçu le serment de fidélité des habitants, de prêter lui-même le serment de respect aux us et coutumes prévu par les statuts. Les Brissagais se récrièrent. Uri envoya un contingent de troupes qui détruisirent la petite cité jusque-là très florissante. Les privilèges exceptionnels de cette localité tombèrent à la suite de ces événements (Cf. *L'antichità di Brissago*, in *Bolletino Storico*, 1886, p. 269 et ss.). Ce fut une violation flagrante des clauses contractuelles qui présidèrent à l'entrée de Brissago dans la Ligue helvétique et dont nous avons déjà fait mention.

(3) La cause, il est vrai, fut l'insoumission des Levantins. Le

exceptions, qui n'altèrent pas sensiblement le caractère général d'un régime politique de trois siècles (1).

gouvernement d'Uri ayant, dans l'intention louable de mettre fin à certains abus, ordonné que tout curateur de veuve ou de mineur orphelin devrait à l'avenir se conformer à certaines prescriptions, comme de dresser inventaire, d'en donner copie aux consuls de la commune, et de rendre compte de sa gestion, tous les deux ans, aux commissaires du canton, les Levantins y virent une atteinte à leurs privilèges, qui ne comportaient pas de telles obligations. Des congrès de communauté se réunirent, bientôt suivis d'une assemblée générale du peuple de la vallée. Mis en demeure de se soumettre à brève échéance, les Levantins emprisonnèrent le landfogt et un receveur d'octroi, et investirent le tribunal autochtone de pouvoirs extraordinaires.

Les Uraniens, appuyés par les milices confédérées, marchèrent sur la Levantine. Les habitants, d'abord prêts à la résistance, déposèrent bientôt les armes sans coup férir. La punition fut terrible. Obligés de se réunir à Faido, devant les milices helvétiques, ils durent assister à genoux à l'exécution des principaux insurgés. En outre, ils durent pour l'avenir jurer fidélité « aux Très-Illustres, Très-Puissants et Très-Cléments Seigneurs et Maîtres » dont ils devinrent les « Très-Humbles et Très-Fidèles serviteurs et sujets ».

Enfin, en expiation de cette révolte, les anciens privilèges immémoriaux de la Levantine furent abolis. La landsgemeinde fut supprimée, et même la prestation de serment aux commissaires uraniens se fit dorénavant dans trois assemblées séparées. Le peuple cessa de participer aux assises judiciaires, et le tribunal de la vallée ne se composa plus que du landfogt et de trois assesseurs désignés par la landsgemeinde d'Uri, lesquels eurent seulement voix consultative. Toutes les armes furent en outre consignées, et la communauté fut frappée d'une taxe fiscale supplémentaire. Cet état de choses dura jusqu'à la Révolution.

(1) Il y eut d'autres tentatives d'atteinte aux privilèges statutaires des baillages. Ainsi, dès 1504, les Waldstätten prétendirent pourvoir eux-mêmes à la nomination au premier stalle du chapitre de Bellinzona (Cf. Pometta, *Come il Ticino venne in potere degli Svizzeri*, v. I^{er}, p. 175), ce qui était très impopulaire

Les institutions conservées par la tradition étaient essentiellement démocratiques. Peut-être devons-nous encore rechercher dans la situation d'isolement que la géographie et l'histoire ont donnée aux vallées tessinoises la cause de la stabilité d'un régime reposant sur l'égalité politique. Nous avons découvert cette égalité dans l'organisation de la tahlmark, sous réserve, bien entendu, de l'exclusion des personnes appartenant à des classes considérées comme étrangères à la communauté. Peut-être aussi faut-il rattacher cette égalité politique à un état social et économique égalitaire. Quoi qu'il en soit, c'est cette égalité politique qui a donné au conser-

dans un pays où le peuple lui-même avait coutume d'élire ses clercs en assemblée de paroisse, comme il élisait ses fonctionnaires civils en assemblée communale. De même, en 1585, les douze cantons déclarèrent qu'ils connaîtraient dorénavant, dans les baillages communs, de toutes les nominations ecclésiastiques, en exerçant le veto et le droit de confirmation. Au xvi^e siècle, ce fut l'expulsion des partisans du culte réformé, atteinte grave à l'égalité, mais préservation contre les luttes confessionnelles, ajoute M. l'abbé Tartini (*Storia politica del Cantone Ticino*, Locarno, 1904, p. 8). En 1779, ce fut l'exclusion des prêtres de l'exercice des droits politiques. (Cf. Franscini, *La Svizzera Italiana*, vol. II, 2^e partie, p. 48). Parfois, il est vrai, après les violations de ses droits, les cantons rendaient justice au peuple. Ainsi, en 1678, les commissaires cantonaux ayant restreint illégalement la liberté des processions religieuses, les communautés conférèrent entre elles et quatre-vingt-seize députés, parmi lesquels plusieurs consuls de villages, passèrent le Saint-Gothard pour aller porter à la Diète de Baden les doléances des habitants. Les cantons décidèrent le retour aux anciens usages. De même, en 1670, les Levantins récupérèrent, grâce à la médiation de Schwyz, le droit de nommer leurs clercs, qu'Uri leur avait momentanément enlevé. Et même, à cette occasion, les Levantins furent appelés par leurs maîtres « chers et fidèles confédérés ».

vatisme et au traditionalisme tessinois un caractère démocratique.

En outre, et toujours par suite des mêmes causes historiques et géographiques, la démocratie traditionnelle du Tessin est une *démocratie locale*. C'est un petit territoire, un petit groupement naturel, qui forme l'organisme étatique. Le séparatisme géographique se transforme en séparatisme politique. La nature trace les limites de ces petits gouvernements. Au Tessin, c'est généralement la vallée qui constitue l'unité politique. Chaque vallée a son gouvernement, ses organes de délibération, de décision et d'exécution. En fait, la commune, la *vicinanzia*, est elle-même un petit gouvernement autonome, doué de puissance publique, et indépendante de la communauté de vallée. Ailleurs, dans le Valais et les Grisons, c'est elle seule qui constitue véritablement l'Etat, et l'organisation des groupements plus étendus n'est qu'une représentation des communes souveraines. Au Tessin, il n'en est pas tout à fait de même, car la vallée, malgré l'aspect fédératif qu'elle présente parfois, constitue un organisme propre, avec des organes et des moyens d'exécution. Il n'en est pas moins vrai que l'autonomie des petites communes renforce le caractère local de la démocratie historique.

Le second caractère de cette démocratie historique, c'est la participation directe du peuple à la délibération et à la décision. Le *gouvernement direct* est la forme traditionnelle des institutions tessinoises. Ce caractère n'est point d'ailleurs particulier au Tessin et à la Suisse, mais à la plupart des démocraties du passé, puisqu'à

Rome, à Athènes, chez les Germains, chez les Francs, dans les républiques du Moyen Age, quand le peuple gouverne, il gouverne généralement par lui-même, sans recourir à des représentants. Lorsqu'il y a des représentants, ce ne sont que des mandataires, et, en théorie tout au moins, c'est la volonté du peuple qui donne force de loi aux décisions. Au Tessin, comme dans les cantons montagnards, le peuple a continué jusqu'à la fin de la domination suisse à se réunir en assemblée de tous les citoyens, et à exercer, dans la *landsgemeinde* comme dans l'assemblée communale, la fonction législative, première prérogative de la souveraineté. Nous avons observé aussi la participation directe du peuple à l'exercice de la fonction judiciaire dans les *placita donegaria* de la *tahlmark* et dans le tribunal de la *vicinania*. Quant à la fonction exécutive, elle est toujours déléguée, par la force même des choses. Mais jamais les représentants ne sont, comme de nos jours, des gouvernants pouvant agir à leur guise et suivant leur propre initiative. L'idée d'une ratification populaire, positive ou tacite, est l'âme de cette administration. La courte durée du mandat, la réglementation minutieuse des fonctions publiques contenue dans les statuts, la grande responsabilité des fonctionnaires, le système du tour qui appelle à l'exercice des plus hautes fonctions communales tous les chefs de famille, l'un après l'autre, sont l'indice qu'il n'y a point là une véritable délégation des pouvoirs populaires, mais un simple mandat, et que le fonctionnaire doit être l'homme du peuple, son serviteur et non son maître. C'est donc le

gouvernement direct qui est la seconde forme caractéristique de la démocratie traditionnelle des terres du Tessin.

Nous allons maintenant analyser la conception toute différente de la démocratie qu'a inaugurée la Révolution française, et qui s'est combinée avec cette conception historique dans l'organisation constitutionnelle du Tessin au cours du XIX^e siècle.

DEUXIÈME PARTIE

Période Révolutionnaire (1797-1803).

CHAPITRE PREMIER

PREMIERS ÉVÉNEMENTS. — CONQUÊTE DE L'INDÉPENDANCE

La Révolution française fut l'occasion inattendue, pour les baillages tessinois, de conquérir l'indépendance.

Cette Révolution, qui venait d'apporter un changement radical aux principes du droit public français, eut un grand retentissement dans toute la Suisse.

La Confédération des treize cantons connaissait, comme la France monarchique, les inégalités et les privilèges. Le mercenariat, la fréquentation des cours étrangères, les fortunes et les titres nobiliaires apportés du dehors n'avaient pas peu contribué à la formation dans certains cantons d'une nouvelle classe sociale, la noblesse, qui avait peu à peu accaparé le pouvoir. A

l'instar des monarchies, cette classe privilégiée justifiait par le *droit divin* sa prédominance politique. Le gouvernement aristocratique se traduisait aussi par la suprématie des villes sur les campagnes. Enfin l'existence des baillages contribuait dans une large mesure à faire de la Suisse un terrain des plus propices à la propagation des idées nouvelles. Seuls les cantons montagnards avaient conservé leurs institutions démocratiques et étaient restés, sauf leur participation au gouvernement des baillages communs, fidèles à leurs principes primitifs. Aussi est-ce seulement dans les cantons aristocratiques et dans les pays sujets que la Révolution souleva de l'enthousiasme et porta des fruits.

La Suisse avait assisté, dès avant 1789, à plus d'une révolte contre le régime oligarchique (1). Mais aucun mouvement ne put triompher, les cantons étant toujours solidaires dans la répression des émeutes locales. La Révolution fut d'une tout autre envergure. Elle s'alluma successivement sur divers points du territoire et finit par tout l'embraser. Elle revêtit trois formes principales : la révolte des campagnes contre les villes, celle des bourgeoisies contre les aristocraties et celle des terres sujettes contre les terres dominatrices.

Un club des « Patriotes Suisses », fondé à Paris,

(1) « Guerre des paysans » de 1563 à Lucerne et dans quelques cantons voisins ; insurrection des bourgeois de Genève, en 1707, suscitée par les Fazio et les Micheli ; soulèvement des Vaudois conduits par le major Davel contre Berne, en 1723 ; conspiration du bernois Henzi contre son gouvernement, en 1745 ; en 1755, insoumission de la Levantine et en 1781, révolte des paysans de Fribourg.

lança dans toutes les parties de la Confédération des proclamations et des brochures incendiaires. Les mots de liberté et d'égalité, dont l'image flottait dans le ciel révolutionnaire, devinrent le *leitmotiv* des revendications populaires. Le Bas-Valais, dominé jusque-là par le Haut-Valais, réclama l'égalité politique. La terre de Porrentruy chassa le prince ecclésiastique qui la tyrannisait. Genève assista à des luttes fratricides. Le peuple de Saint-Gall congédia son seigneur, l'abbé Forster. Les Vaudois se révoltèrent, avec succès cette fois, contre le canton de Berne, et proclamèrent chez eux la République du Léman. Bâle s'érigea en République Raurace. Les gouvernements de Lucerne et de Soleure abdiquèrent devant la révolution victorieuse. La petite ville de Lies-tal, dans le canton de Zurich, planta l'arbre de la liberté, comme symbole d'indépendance.

En 1797 et 1798, la révolte devint générale dans toute la Suisse. Ces dates marquent aussi le soulèvement des baillages tessinois. Bien que ces pays ne comptassent point parmi les plus libres de la Confédération, la répercussion des événements extérieurs y avait été plus lente que partout ailleurs.

Ce n'est pas du côté de la France et des cantons que vint la flamme qui alluma dans les baillages l'incendie révolutionnaire ; l'étincelle partit de la République Cisalpine, foyer d'insurrection que les victoires de Bonaparte avaient créé aux portes mêmes du Tessin.

Les idées nouvelles, entrées par l'Italie, trouvèrent parmi la jeunesse intellectuelle du Tessin de nombreux adeptes. Ces jeunes gens, les « patriotes », rêvaient pour

leur pays d'un régime politique conforme à l'idéalisme révolutionnaire. Méfiants envers la Confédération, ils voulaient en détacher complètement le Tessin afin de le prémunir d'un retour possible à la sujétion. Aussi préféraient-ils s'unir à la République voisine que de se faire admettre, même à titre de canton libre et indépendant, au sein de la Confédération.

La situation économique du Tessin donnait à ce projet une certaine valeur pratique. La République Cisalpine, irritée par l'attitude hostile de la Confédération, avait fermé ses frontières à l'exportation des grains, si nécessaires aux terres tessinoises comme aux vieux cantons « gothardistes ». Une extrême disette sévit dans les baillages. Les démarches auprès du gouvernement voisin restèrent infructueuses. L'unique solution qui se présentait à l'esprit était l'annexion à la Cisalpine, seul moyen d'abattre la barrière douanière qui empêchait le transit.

Mais les sentiments de la masse des paysans et des bourgeois allaient à l'encontre des intérêts matériels. En eux l'hostilité pour les idées nouvelles était telle, qu'ils éprouvaient un besoin grandissant de se sentir unis, même par des liens de dépendance, aux cantons suisses. Le parti jacobin était à leurs yeux l'ennemi déclaré de la religion catholique, l'instaurateur de la libre pensée, le foyer du terrorisme. Ils préféraient le *statu quo*, avec ses inconvénients, à l'anarchie révolutionnaire.

D'abord bourgeois et paysans préférèrent le régime traditionnel des baillages à tout autre régime. Mais plus tard, lorsque le malaise économique toujours empirant

leur fit perdre confiance en leurs maîtres, la majorité se laissa gagner par un désir intense d'émancipation, et s'efforça de conquérir l'indépendance, au sein ou même en dehors de la Confédération Helvétique.

De leur côté, les « patriotes », pour réaliser leur projet d'union avec la Cisalpine, recoururent aux coups de force. Ils se sentaient forts de l'appui qui leur venait, au moins tacitement, du Gouvernement voisin. Des troupes cisalpines, dont les patriotes préparaient l'invasion, commirent de fréquentes violations de territoire. On s'en plaignit auprès des autorités milanaïses, qui, tout en reconnaissant le bien-fondé des réclamations formulées, déroulaient à leur tour la série des remontrances, qui avaient pour objet les sympathies suisses pour l'Autriche, le concours apporté à l'enrôlement en faveur de l'ennemi, l'accueil fait aux émigrés français et italiens. C'étaient d'ailleurs les motifs des mesures vexatoires qui avaient causé le malaise économique dont souffraient les baillages.

Bonaparte manifestait hautement son intention d'annexer à la Cisalpine, sinon tout le Tessin, du moins le baillage le plus méridional, celui de Mendrisio. Il le déclarait ouvertement aux représentants que la Confédération avait envoyés à Milan, en mai 1797, pour présenter au Premier Consul les doléances du peuple des baillages (1).

(1) Cf. Peri, *Storia delle Svizzera Italiana, dal 1797 al 1802*, su documenti lasciati da Stefano Franscini, Lugano 1863, p. 13. C'est d'après cet ouvrage fort documenté que nous rapportons les faits de cette période. Pour l'année 1798, il existe aussi une

Nous ne faisons pas le récit des émeutes qui se produisirent à Lugano et dans les autres communautés. Il nous suffira de signaler que le mouvement pour l'émancipation s'élargit de plus en plus. Les cantons finirent par se rendre compte de la nécessité de renoncer prochainement à leurs droits sur les baillages. Ils craignirent même de perdre définitivement cette contrée, s'ils différèrent davantage. Leur circonspection était stimulée par l'exemple de la Valtelline : les Grisons ayant refusé de libérer cette vallée, sur laquelle ils avaient jusque-là exercé leur domination, Bonaparte l'avait *de plano* annexée à la Cisalpine (1).

Les cantons firent donc de vagues promesses ; mais ils en ajournaient l'exécution. A la fin de l'année 1797, la diète d'Aarau avait promulgué un édit pour annoncer l'étude des moyens d'organiser les baillages conformément aux intérêts des personnes et des biens. En attendant, le peuple avait été convié au calme et à la patience. Le 15 février 1798, à la suite d'une manifestation en faveur de la liberté helvétique, un Conseil de Régence extraor-

intéressante brochure de M. Emilio Motta : *Nel primo centenario della Indipendenza del Ticino*, Bellinzona, 1898.

(1) Voici quelques-uns des considérants par lesquels Bonaparte motiva cette annexion : « ...Qu'un peuple ne peut être
« sujet d'un autre peuple sans qu'il y ait violation des principes
« du droit public et naturel... Que le désir du peuple de la
« Valtelline, Chiavenna et Bormio est bien constant dans le
« sens de sa réunion à la République Cisalpine ; que la confor-
« mité des religions et des langues, la nature des localités, des
« communications et du commerce autorisent également cette
« réunion de la Valtelline, Chiavenna et Bormio à la Cisalpine,
« de laquelle ces trois pays sont d'ailleurs d'anciens démembre-
« ments » (Cf. Peri, *op. cit.*, p. 22).

dinaire fut réuni à Lugano et déclara au nom des cantons « que le peuple, avec l'adhésion des députés helvétiques, allait organiser sa liberté et son indépendance (1) ». Deux jours après, un événement remplit la population de joie. Le canton de Bâle, qui venait de proclamer en Assemblée nationale, puis en assemblée populaire, les principes nouveaux de la souveraineté du peuple et de la liberté de tous les citoyens, renonçait à ses droits sur les baillages italiens. Une proclamation fut lue aux habitants de Lugano (2), et le lendemain le landfogt de Mendrisio, citoyen bâlois, quittait ce baillage où le pouvoir passa à un Gouvernement provisoire.

Les autres cantons désapprouvèrent d'abord l'attitude de Bâle. Mais, pressés par les événements, ils durent suivre l'exemple. Le 3 mars, ce fut Untervalde qui renonça à ses droits traditionnels sur les baillages italiens. Le 8 mars, ce fut le tour de Schwyz, le 11 de Glaris, le 14 de Zoug. Le canton d'Uri fut le plus tenace, et c'est seulement le 19 avril que l'indépendance de Bellinzona, de Riviera, de Levantine et de Blenio fut complète.

Mais les baillages n'avaient pas attendu la proclamation de tous les cantons pour se considérer comme libres. Le geste de Bâle avait suffi, et partout, malgré la présence des landfogts, des gouvernements provisoires s'étaient constitués.

De petites localités proclamèrent même leur indépendance. Ce fut par exemple le cas d'une petite fraction du baillage de Lugano, Pieve di Riva, qui se donna une cons-

(1) Cf. Peri, *op. cit.*, p. 42.

(2) Voir le texte dans Motta, *op. cit.*, p. 59.

titution provisoire, au nom du « peuple souverain de la libre Pieve (paroisse) ».

Partout se manifestait cette tendance séparatiste dans laquelle nous avons découvert un des aspects traditionnels de la démocratie. Durant la longue domination helvétique, les huit communautés étaient restées sans rapports entre elles. De même, à l'époque de la révolution, chacune d'elles fait son propre jeu. Ces mouvements isolés risqueraient d'être inefficaces, si les cantons n'étaient engagés dans la lutte contre les armées françaises, qui viennent d'envahir leurs territoires, en sorte que toute action de leur part est devenue impossible contre les baillages.

L'indépendance vis-à-vis de la Confédération est un danger pour la conservation des terres du Tessin à la Suisse. Ainsi, le 22 février de la même année, les patriotes ayant de nouveau fait irruption à Mendrisio et substitué au chapeau de Tell le bonnet phrygien, intimant au peuple de s'annexer à la Cisalpine, le Gouvernement provisoire demande des secours armés aux cantons, mais en vain. Le peuple de cette communauté, désorienté, déclare s'unir à la République voisine. Le général Berthier, gouverneur militaire du Milanais, fait savoir à la Suisse que cette union est définitive, et que les autres baillages italiens vont subir le sort de Mendrisio s'ils ne reçoivent point sous peu une organisation démocratique.

Il faut reconnaître que le Tessin ne tenait à la Suisse que par un fil fragile. La volonté d'un Bonaparte, appuyée sur la force de ses armées, eût suffi pour

consommer son annexion à l'Italie, au nom de la Liberté.

Mais le désir de rester Suisses, que les Tessinois manifestèrent à maintes reprises (1), fut respecté, ce qui valut à leur pays de devenir, au sein de la Confédération Helvétique, une république autonome.

Lugano fut le plus actif promoteur de l'indépendance dans la « liberté helvétique ». Le Sopracenero, au contraire, manifesta peu d'enthousiasme pour un changement quelconque de régime. Ainsi, Locarno remercia le canton de Bâle de la liberté octroyée, « avec des expressions si peu senties, qu'il n'en émanait aucun désir de liberté » (2). La Levantine prit une attitude plus invraisemblable encore. On se souvient de la répression terrible que les Uraniens exercèrent contre elle lors de l'insurrection de 1755. Or, dès le 6 avril 1798, les Levantins, oublieux du passé, déclarèrent opter pour l'annexion au canton d'Uri plutôt que pour l'indépendance complète.

C'est donc grâce à la fermeté du peuple luganais, et non seulement des bourgeois et des paysans mais aussi de ces *patriotes* qui avaient donné le 15 février la première impulsion au mouvement d'émancipation, que le régime des baillages prit fin pour laisser s'ouvrir une ère

(1) Quelques communautés manifestèrent cependant le désir d'être absolument indépendantes. C'était le cas de Pieve di Riva. Ce fut aussi le cas de Bellinzona, qui, lors de la renonciation des cantons, arbora non le chapeau de Tell, non le bonnet rouge, mais une balance, symbole de neutralité entre la Suisse et la Cisalpine.

(2) Motta, *op. cit.*, p. 80.

nouvelle. Mais leur autonomie et leur entrée dans la nation helvétique sur un pied d'égalité avec les autres cantons ne devait pas marquer la fin des luttes pour l'indépendance, qui furent aussi les luttes pour l'instauration d'un gouvernement démocratique.

CHAPITRE II

LES FORMES NOUVELLES DE LA DÉMOCRATIE

La Révolution ne procura pas seulement aux terres du Tessin l'indépendance. Elle tendit à les organiser sur des bases démocratiques. Ce fut un mouvement à double fin, les principes de liberté et d'égalité s'entendant aussi bien du dedans que du dehors. L'émancipation de la nation avait pour corollaire l'émancipation du citoyen. Nous avons déjà relevé dans notre introduction le parallélisme qui existe parfois entre ces deux mouvements : l'évolution vers l'indépendance et l'évolution vers la démocratie.

Avant d'étudier l'organisation constitutionnelle du Tessin, au lendemain de son émancipation, il convient de préciser au préalable dans quel sens la nouvelle doctrine exerça son influence sur cette organisation.

Ce n'est point la genèse des principes révolutionnaires que nous voulons décrire. Il serait superflu d'étudier ici les courants d'idées et les faits politiques et sociaux qui préparèrent la Révolution. Ce que nous devons plutôt rappeler d'ailleurs, brièvement, c'est l'organisation que

ces principes reçurent dans la pratique de la Révolution, et que l'influence française allait transmettre à la Suisse et par là même au Tessin.

Les principes directeurs qui présidèrent à cette organisation du droit public furent celui de la *souveraineté nationale* et celui de l'*égalité politique*. Le premier appelait la république; le second, la démocratie (1). La constitution devait donc réaliser la république démocratique. Effectivement, la Révolution allait aboutir en France et hors de France à la république bourgeoise avec un gouvernement unitaire et représentatif.

Nous laissons de côté, pour le moment, le caractère bourgeois des gouvernements révolutionnaires, qui se traduisit par le suffrage restreint et qui constitua une atteinte manifeste à l'égalité politique proclamée par la *Déclaration des Droits* de 1789. La démocratie suisse elle-même n'était pas réfractaire à toute inégalité de ce genre, puisque les bourgeois seuls participaient aux droits politiques. Il est vrai que dans les cantons montagnards et au Tessin les bourgeois, c'étaient tous les habitants originaires du pays, tous les *nationaux* comme nous dirions aujourd'hui. La distinction que le cens allait introduire parmi eux est donc une atteinte à l'égalité imputable à l'influence de la Révolution française.

Cette influence allait se traduire par un changement bien plus radical du droit public de la Suisse et des can-

(1) « La conséquence logique du principe de l'égalité, c'est la démocratie. La conséquence logique du principe de la souveraineté nationale, c'est la République » (Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, Paris, 1901, Avertissement, p. v.)

tions. Le gouvernement unitaire et représentatif allait, en effet, s'y substituer à la forme traditionnelle du gouvernement direct et fédéraliste.

La Révolution, en proclamant que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » (1), avait pour but de donner à tout pouvoir, même royal, un fondement démocratique. La volonté nationale se substituait à cette métaphysique du *droit divin* sur laquelle reposait l'absolutisme de la monarchie. Désormais, la nation était le véritable souverain. Comme la volonté générale, la souveraineté de la nation, c'est-à-dire du peuple, devenait *inaliénable, imprescriptible, indivisible*. Le pouvoir était un ; la nation ne formait plus qu'un seul tout, une seule entité politique, ayant une volonté unique, impliquant dès lors un gouvernement unique. Elle s'étendait désormais à un pays uniforme, sans distinction de régions ni de localités. La province ni la commune n'auraient plus aucun droit propre et la première cesserait d'être une personne de droit public. Le département prenait sa place et cette création arbitraire et mathématique de l'esprit était une simple subdivision administrative de la nation.

Le gouvernement devenait donc unitaire. Par là était exclue la forme fédéraliste par laquelle la nation aurait pu être, au lieu d'un tout homogène, une confédération de provinces ou de communes, comme certains pays suisses. Mais les déductions tirées du principe de l'indivisibilité de la souveraineté étaient d'une logique telle-

(1) Art. 3 de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*.

ment rigoureuse que l'on oubliait les passages du *Contrat Social* en faveur du fédéralisme, comme par exemple celui-ci : « C'est toujours un mal d'unir plusieurs villes en une seule cité, et, voulant faire cette union, l'on ne doit pas se flatter d'en éviter les inconvénients naturels » (1).

Comment la nation, ayant une volonté unique, l'exprimerait-elle ? En conformité avec la pensée de Rousseau, on considéra que sur un grand territoire l'assemblée du peuple était impraticable et par suite le gouvernement direct chimérique. Ne voulant point parceller le territoire en un certain nombre de petites unités fédéralisées, car, comme nous l'avons déjà dit, on eût cru violer par là le principe de l'indivisibilité du pouvoir souverain, on dut donner au gouvernement unitaire la forme représentative. Ici, on s'écartait de la théorie du *Contrat Social* qui condamnait en effet la représentation en tant qu'elle était comprise comme l'exercice arbitraire, de la part des représentants, du pouvoir législatif, dans lequel Rousseau faisait résider toute la souveraineté. « La souveraineté, écrivait-il, ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté générale ne se représente point : elle est la même ou elle est autre ; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne peuvent être ses représentants : ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple

(1) III, 13. Ailleurs (*Contrat social*, III, 15) Rousseau annonce, sans les développer, les avantages de la Confédération.

« en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point « une loi (1). » En adoptant le régime représentatif, la Révolution allait donc à l'encontre des idées de Rousseau. Il est vrai que l'on essayait de justifier, par le *Contrat Social*, ce régime de gouvernement, et qu'un écrivain français publiait même un traité pour concilier le principe de la représentation avec les idées du *Citoyen de Genève* (2).

Ce n'était pas d'ailleurs pour la seule raison d'une nécessité matérielle que l'on se décida en faveur du gouvernement représentatif. Cette nécessité en effet n'était point absolue, car le gouvernement direct peut très bien s'adapter à un Etat vaste et unitaire, au moyen de certaines institutions, *referendum* et *initiative populaire*, dont nous apprécierons plus tard la valeur démocratique. Et l'on ne saurait soutenir que l'idée n'en soit pas venue à l'esprit des hommes de la Révolution, puisque beaucoup d'entre eux défendirent des projets dans ce sens (3).

(1) *Op. cit.*, III, 15.

(2) P.-Ph. Gudin. *Supplément au Contrat social*, Paris, 1790.

(3) Ainsi Bergasse proposait d'instituer un certain contrôle populaire, en reconnaissant à tout collège électoral la faculté de révoquer ses représentants, et au peuple le droit de se prononcer sur la constitution. Cette dernière prérogative équivalait au *referendum constitutionnel*.

Philippe-Egalité proposait à son tour d'exiger l'assentiment des assemblées primaires pour toutes les décisions importantes ! C'était le *referendum* en matière législative.

Condorcet, Loustallot et quelques autres songeaient eux aussi, dès 1789, à réaliser le gouvernement direct. Plus tard, ce furent les babouvistes qui se firent les champions de la démocratie directe. Leur doctrine n'était pas exclusive d'un certain fédéralisme. Elle comportait des « assemblées primaires de

Mais le système représentatif était considéré comme préférable, objectivement, au gouvernement direct (1). D'ailleurs, malgré les proclamations solennelles de la *Déclaration*, on avait si peu la notion de l'égalité que nul ne songea, avant 1792, au suffrage universel (2), et qu'après un court essai après cette date, l'on retourna en 1795 au suffrage censitaire. Si la masse des individus était exclue de l'exercice de la fonction électorale, à plus forte raison devait-elle l'être, suivant cette conception, de l'exercice des fonctions publiques. La république bourgeoise et le gouvernement représentatif eurent une cause commune.

Il est juste, dès lors, d'affirmer que l'influence de la Révolution française s'exerça à l'étranger dans le sens du gouvernement unitaire et représentatif. L'histoire corrobore cette allégation.

Il en fut ainsi en Suisse, et en particulier dans le Tessin. Il suffit de rapprocher les formes traditionnelles de la démocratie des formes nouvelles pour en saisir le contraste frappant.

La conception traditionnelle de la démocratie en Suisse résulte de la formation historique de la Confédération. Nous avons déjà indiqué le processus de cette

souveraineté » avec une « assemblée centrale des législateurs », possédant toutes l'initiative des lois. Les premières décidaient seules en dernier ressort.

(1) Cf. Esmein, *Deux formes de gouvernement*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1894, p. 15 et ss. « Cette représentation est conçue, non comme un succédané du gouvernement direct de la nation par elle-même, mais comme un système de gouvernement préférable à celui-ci » (p. 16).

(2) Cf. Aulard, *op. cit.*, 1^{re} partie, ch. 1^{er}, p. 23.

formation. Au début, des communautés de vallées, comprenant un certain nombre de villages, se confédérèrent, mirent en commun certains services publics, adoptèrent certaines règles communes d'organisation intérieure. L'Etat engendré par leur union, la Confédération, avait des attributions très limitées, chaque grande communauté ou canton conservant son indépendance. Les cantons restaient souverains. Le pouvoir n'était pas au centre ; il résidait dans les membres indépendants de cet être collectif qu'était la Ligue Helvétique. De là le fédéralisme caractéristique de la Suisse à l'époque de la Révolution française. Au sein même de certains cantons, la cellule fondamentale, la commune, conservait une grande autonomie. La souveraineté était pour ainsi dire répartie entre un grand nombre de gouvernements locaux. C'est bien plus tard, quand les intérêts généraux devinrent beaucoup plus étendus, que les services publics furent de plus en plus centralisés. Mais cette centralisation restait l'exception ; la décentralisation, la règle.

Il s'ensuivait que le peuple suisse n'était pas un peuple unique, que la véritable nationalité de l'individu était la cantonale et parfois même la communale. L'individu n'existait politiquement qu'aux yeux de son canton, non aux yeux de la Confédération. Les véritables citoyens de cette dernière, c'étaient les communautés elles-mêmes. Aussi leur vote, dans les décisions générales, avait-il en principe le même poids pour toutes.

Comme dit Cherbuliez, les Républiques suisses étaient « des municipalités épanouies, en Etats souverains » (1).

(1) *De la Démocratie en Suisse*, Introduction historique, I.

La puissance résidait historiquement dans la communauté. La Confédération n'avait d'autres pouvoirs que ceux que lui déléguaient ses membres. L'autorité n'allait pas du tout aux parties, mais des parties au tout.

Telle était la conception suisse de la souveraineté, soit que cette souveraineté ait été considérée comme devant être exercée par la masse des citoyens (c'était le cas des Waldstätten), soit comme devant l'être par un groupe (c'était le cas des cantons aristocratiques). Certes, c'est chez les premiers seulement que nous devons rechercher la conception suisse de la démocratie, parce qu'elle s'y conserva avec son élément fondamental, l'égalité. Mais dans tous les cantons, et même dans les baillages, ainsi que nous l'avons constaté pour le Tessin, le pouvoir était local, résidait dans la commune, et ne s'étendait à toute la communauté que par une sorte de délégation.

La conception suisse de la souveraineté populaire était donc communaliste, fédéraliste (1), décentralisatrice. La conception française était au contraire individualiste, unitariste et centralisatrice.

Deuxième antithèse entre ces deux conceptions : celle des cantons suisses était historique, traditionnelle, expérimentale, tandis que la conception française était philosophique, révolutionnaire, apriorique.

D'autres différences découlaient de ces différences fondamentales. La conception suisse, étant le fruit de l'évo-

(1) Nous entendons ici le mot fédéralisme par opposition à unitarisme. On sait que dans une autre acception, relative au présent état de choses, ce mot s'oppose à cantonalisme, et indique la tendance à l'extension du domaine fédéral.

lution historique, correspondait à des libertés effectives, telles que le peuple se sentait véritablement souverain. C'est qu'il exerçait directement la souveraineté. La landsgemeinde, l'assemblée communale, rendaient inutiles toute représentation, au sens condamné par Rousseau, et les décisions étaient inévitablement conformes à la volonté générale. Au contraire, la démocratie révolutionnaire, résultat d'une conception abstraite, indépendante de toute donnée historique, rectiligne, apriorique, n'assurait point la parfaite réalisation de la volonté du peuple. Recourant au système représentatif, que la Révolution proclamait seul légitime et désirable, elle tombait sous le coup de toutes les critiques adressées à ce régime par le *Contrat Social*. Dès l'instant qu'il se donnait des représentants, le peuple n'était plus souverain. Tout contrôle populaire était rejeté. Aussi le citoyen n'avait-il point conscience de participer au gouvernement.

Réaliste et pratique, la conception suisse était bien un peu terre à terre. La démocratie, selon le mot de Cherbuliez, « était moins un principe qu'un fait, moins une idée qu'une forme (1) ». Lorsque le peuple parlait de ses libertés, il invoquait une charte, des statuts, des privilèges concédés, non les droits imprescriptibles de l'homme. La conception française, au contraire, était d'une inspiration supérieure. C'était une œuvre harmonieuse, née de l'idéalisme des penseurs. Elle était déjà toute contenue dans la *Déclaration des Droits de l'Homme*. Jamais l'égalité, la justice, la souveraineté

(1) *De la Démocratie en Suisse*, livre I^{er}, ch. II, p. 75.

nationale ne reçurent de plus chaleureux hommages que dans la France de 1789 et de 1793.

Mais l'édifice, tout superbe qu'il était, n'avait pas la solidité de la rustique démocratie helvétique. Supérieure par l'éclat des principes à la conception suisse, la conception française était inférieure du côté pratique.

C'est cette conception révolutionnaire, théorique, partiellement illusoire, de la démocratie, que les pseudo-démocrates de l'époque prétendirent substituer en Suisse à la conception historique et aux vieilles institutions. On allait remplacer l'assemblée du peuple par un conseil représentatif et les gouvernements locaux par un gouvernement unique. On allait appliquer l'unitarisme là où la nature et l'histoire n'avaient jamais créé que diversité et séparatisme. On allait reconstruire le droit public de la Suisse selon l'architecture nouvelle au mépris de toutes les formes consacrées par la tradition. La constitution française allait servir de modèle à la constitution helvétique.

Certes dans certains cantons aristocratiques, les principes nouveaux agirent dans un sens favorable à l'égalité politique et à la liberté individuelle. Mais les vieux cantons de montagne connaissaient des institutions bien supérieures, démocratiquement parlant, à celles que leur proposait la doctrine nouvelle. C'est ce qui explique ce phénomène en apparence paradoxal, que les proclamations libérales, où le peuple et le citoyen étaient exaltés, reçurent l'accueil le plus froid dans ces mêmes cantons qui connaissaient depuis cinq siècles la liberté du citoyen et la souveraineté du peuple.

Les principes français allaient régir la constitution helvétique pendant un peu moins de cinq années. Conformément à la doctrine révolutionnaire, la Suisse allait être érigée en république une et indivisible. Les cantons allaient disparaître en tant qu'États souverains, pour devenir de simples subdivisions administratives. De la sorte, pour le Tessin, l'autonomie eut peu de durée. A peine né à la liberté, il perdait sa personnalité politique. Son droit public n'était plus rien en dehors du droit public helvétique, dont il tirait désormais sa physionomie et sa substance même.

De la sorte, l'histoire du droit public du Tessin se confond avec l'histoire du droit public suisse durant cette période transitoire. C'est pourquoi nous nous sommes étendu sur l'influence que la Révolution exerça sur la Suisse en général, au point de vue des conceptions politiques, et c'est pourquoi nous allons dans un troisième chapitre, relatif aux premières applications des principes nouveaux, confondre plus ou moins les événements du Tessin avec ceux de la République Helvétique pendant la courte durée de cette dernière.

CHAPITRE III

PREMIÈRE APPLICATION : LA RÉPUBLIQUE HELVÉTIQUE

§ 1. — *Constitution de 1798.*

La Constitution de 1798, qui est le premier document digne de ce nom du droit public suisse, fut proposée ou pour mieux dire imposée à l'ancienne Confédération par le Directoire français, après que les armées de la République eurent réduit la vieille aristocratie bernoise, malgré une résistance opiniâtre.

Cette constitution était l'œuvre d'un Bâlois qui avait embrassé dès le début la doctrine révolutionnaire, Pierre Ochs. Son projet était patronné par le *Club des Patriotes Suisses* de Paris, et le Directoire l'accepta sans difficultés.

Bien que voulant l'imposer à tout prix, au besoin par la force, le gouvernement français soumit pour la forme ce projet à l'acceptation populaire. Une assemblée nationale fut convoquée à Aarau à cet effet ; chaque canton devait envoyer douze représentants pour se pronon-

cer au nom du peuple. 11 cantons seulement, sur 22, et 110 représentants sur 264 participèrent à la votation. Ils acceptèrent le projet sans discussion, sous l'effet de la menace.

Certains des cantons abstentionnistes se révélèrent, au lendemain de la Diète, nettement hostiles à la nouvelle constitution. Les Waldstätten refusèrent d'abandonner leurs vieilles institutions patriarcales et de se soumettre au régime du « livret infernal ». Mais réduits par une terrible répression, ils durent se soumettre à leur tour.

Puisque la République Helvétique devenait une et indivisible à l'instar de la République française, et que le droit public d'un canton n'était autre que le droit public national, c'est par l'analyse de la constitution helvétique que nous devons déterminer la situation politique des terres tessinoises durant la courte période de l'Unitaire.

Le titre 1^{er} de la Constitution d'Ochs contient les principes fondamentaux de la nouvelle République. Il suffit de les indiquer pour mettre en relief l'influence française.

« La République Helvétique est une et indivisible, dit « l'art. 1^{er}. Il n'y a plus de frontière entre les cantons et « les pays sujets, ni de canton à canton. » Et le texte exalte les bienfaits de l'unitarisme : « L'unité de patrie « et d'intérêt succède au faible bien qui rassemblait et « guidait au hasard des parties hétérogènes, inégales, « disproportionnées et asservies à de petites localités et « des préjugés domestiques. On était faible de toute sa « faiblesse individuelle ; on sera fort de la force de tous ».

Donc, unité de peuple, de législation, de représentation politique. C'est la victoire du principe unitariste sur le principe fédéraliste.

Après l'unité du pays, c'est le système représentatif qui reçoit la sanction constitutionnelle. Aussi, après avoir proclamé la souveraineté du peuple et l'indivisibilité de la puissance étatique, l'art. 2 déclare formellement que « la forme de gouvernement, quelques modifications qu'elle puisse éprouver, serait toujours une « démocratie représentative ».

Les autres principes, c'étaient les libertés individuelles, liberté de la personne physique (art. 5), liberté de conscience (art. 6), liberté de la presse (art. 7), garantie de la propriété privée (art. 9). L'art. 8 proclamait l'égalité des citoyens et l'interdiction des titres mêmes qui « réveilleraient l'idée » des anciens privilèges.

La première conséquence de la souveraineté populaire était l'extension à tous les citoyens majeurs, sauf les exclusions habituelles, de l'exercice et de la jouissance des droits politiques. Une exception spéciale concernait les ministres des divers cultes. La majorité était fixée à 20 ans.

L'égalité s'entendait aussi bien des devoirs que des droits du citoyen. Il en était ainsi en matière de contribution aux dépenses publiques, lesquelles devaient retomber sur chacun selon ses aptitudes et ses moyens, et en matière de service militaire, la règle étant que « tout citoyen est soldat né de la patrie » (art. 25).

Le titre II de la Constitution de 1798 divisait le terri-

toire de la République en *cantons, districts, communes* et sections de communes. C'étaient des subdivisions « électorales, judiciaires et administratives, mais qui ne formaient point entre elles de frontières » (art. 15). Ainsi le canton n'était plus un Etat, n'avait plus la souveraineté, mais devenait une subdivision territoriale et administrative analogue aux départements français. D'ailleurs les nouveaux cantons ne correspondaient plus tous exactement, quant à la dénomination et au territoire, aux anciens Etats confédérés. Le territoire même des plus anciens étaient soumis à un remaniement général. Quant aux nouveaux, c'est-à-dire à ceux créés par la constitution même, ils étaient formés des anciens territoires alliés ou sujets. C'est ainsi que les huit baillages italiens constituaient deux cantons : celui de Lugano, qui comprenait avec la communauté de ce nom, celles de Mendrisio, Locarno et Vallemaggia, et celui de Bellinzona, avec Riviera, Blenio et Levantine.

La République Helvétique étant une et indivisible, les pouvoirs publics étaient concentrés entre les mains d'assemblées électives émanées du peuple pris dans son entier. Le canton avait bien aussi ses autorités, mais elles n'étaient que les représentantes des autorités centrales.

Le pouvoir législatif, qui devenait désormais unique pour les vingt-deux cantons, était confié à deux assemblées : le Sénat et le Grand-Conseil. Le Sénat se composait de 88 membres, quatre par canton. La fonction de sénateur n'était accessible qu'aux hommes non célibataires âgés de trente ans au moins, sans conditions spéciales de capacité. Le Grand Conseil se composait de

176 députés, soit 8 par canton ; tout citoyen actif âgé de plus de 25 ans pouvait en faire partie.

La Constitution prévoyait, en ce qui concerne le Grand Conseil, des modifications susceptibles d'être apportées ultérieurement par la loi au mode de représentation des cantons, dans le sens d'une proportion du nombre des députés de chacun au nombre de ses habitants. Il y a lieu de remarquer que, provisoirement pour le Grand Conseil, mais définitivement pour le Sénat, la représentation nationale n'avait donc point la population totale pour base, puisque les cantons, quelle que fût leur population, avaient droit au même nombre de députés. Cette représentation égalitaire des cantons au gouvernement central, qui se rencontre aujourd'hui encore dans la Chambre Haute de l'Etat fédéral Suisse, dénote une certaine survivance du principe fédéraliste, auquel les rédacteurs de la Constitution, malgré le rigorisme de leurs principes, n'avaient pu complètement renoncer.

La constitution de 1798 renferme une foule de dispositions très compliquées relatives à la durée des fonctions, au mode de renouvellement et aux conditions futures d'admission à l'un et à l'autre de ces deux corps.

La loi était l'œuvre de la volonté concordante des deux chambres.

Ces corps émanaient du peuple. Le mode d'élection de leurs membres était le suivant. A la base du système électoral il y avait des *assemblées primaires*. Celles-ci ne correspondaient point aux anciennes paroisses ou *vicinantiæ*. C'étaient des circonscriptions nouvelles, et

d'ailleurs variables avec la population. Chaque assemblée primaire devait compter une centaine d'électeurs au moins. En principe, chaque village renfermant ce nombre de citoyens actifs formait une de ces assemblées. Les habitants d'un bourg qui n'atteindrait pas ce chiffre devaient se réunir à l'assemblée primaire la plus voisine. Dans les villes, ces circonscriptions électorales correspondaient aux divers quartiers. Les assemblées primaires n'élevaient pas directement les députés du canton. Elles nommaient chaque année des délégués aux assemblées électorales à raison d'un électeur pour cent citoyens actifs, et c'étaient ces assemblées dérivées qui choisissaient à leur tour les représentants du canton aux corps législatifs. Les électeurs désignés par les assemblées primaires ne participaient d'ailleurs pas tous aux élections définitives. Le sort en écartait la moitié.

L'élection des membres des Chambres législatives helvétiques était donc une élection au second degré. Au point de vue des principes démocratiques, c'était indubitablement un système défectueux. Et pourtant nous voyons ce système adopté en France par l'éphémère constitution de 1793, pourtant si radicale. Sans doute l'habitude, sous l'Ancien Régime, de la concentration des pouvoirs politiques aux mains d'un petit nombre, avait inconsciemment inspiré la concentration du pouvoir électoral aux mains des citoyens les plus influents. Mais le principe de la souveraineté du peuple était théoriquement satisfait, car, indirectement tout au moins, les autorités législatives du pays émanaient du peuple.

Le pouvoir exécutif de la République Helvétique était

confié à un Directoire composé de cinq membres, renouvelables par cinquième tous les ans, et dans des conditions d'âge et d'état très restrictives. Leur élection était bien moins populaire et bien plus compliquée que celle des corps législatifs. Il suffit d'en indiquer le principe : les Directeurs étaient nommés par les deux Chambres.

Au point de vue judiciaire, il existait, en outre des tribunaux cantonaux dont nous parlerons tout à l'heure, un Tribunal Suprême pour toute la Suisse, composé de vingt-deux juges, élus à raison d'un par canton par le suffrage au second degré, renouvelables par quart tous les ans, et compétents pour juger les membres des conseils législatifs ou ceux du Directoire qui seraient mis en accusation, pour décider en dernier ressort en matière criminelle pour les causes susceptibles d'entraîner au minimum une condamnation à la perte de la liberté pendant dix ans, enfin pour casser les jugements des tribunaux inférieurs en matière civile pour vice de forme, excès de pouvoir ou violation de la loi.

Arrivons-en aux autorités cantonales. C'étaient, d'après l'article 95 de la Constitution, le Préfet National, la Chambre administrative et le Tribunal de canton.

Le Préfet National était le représentant du pouvoir exécutif. Aussi était-il élu, destitué, rappelé, déplacé par le Directoire. Pour résumer ses fonctions, il suffit de l'assimiler *grosso modo* au préfet français.

Chaque préfecture était subdivisée en sous-préfectures.

La Chambre administrative, composée d'un président

nommé par le Préfet, et de quatre assesseurs élus par le corps électoral du canton, avait pour mission d'exécuter « les lois relatives aux finances, au commerce, aux arts, aux métiers, à l'agriculture, aux subsistances, à l'entretien des villes et des chemins publics » (art. 101).

Le Tribunal du canton était composé de treize juges élus par le corps électoral et parmi lesquels le Préfet choisissait le Président. Il jugeait en dernier ressort, sauf pour les causes criminelles majeures.

Chaque district avait enfin des justices inférieures, en matière civile et de simple police, dont les magistrats étaient élus par le peuple suivant le mode habituel.

La revision de la constitution était laissée à l'initiative du Sénat, et sa proposition ne devenait résolution qu'après avoir été décrétée deux fois, à cinq ans au moins d'intervalle. La résolution était ensuite soumise au Conseil des Deux Cent Quarante (probablement l'assemblée formée par la réunion des deux Chambres), qui la rejetait ou la ratifiait. Dans ce dernier cas, c'étaient les assemblées primaires qui décidaient en dernier lieu et souverainement. Il y avait donc un véritable *referendum constitutionnel*, mais le peuple n'avait point le droit corrélatif d'initiative. Le délai de cinq ans imposé pour la publication des décrets nécessaires à la revision était pour celle-ci un obstacle considérable. Les rédacteurs de la Constitution de 1798 voulaient sans doute assurer à leur œuvre la longévité.

Telle était, dans ses grandes lignes, la constitution qui devait désormais régir la République Helvétique, et avec

elle, le pays du Tessin. Des événements imprévus devaient venir bientôt entraver, dans les deux cantons italiens d'abord, dans toute la Suisse ensuite, l'application de la nouvelle loi organique !

La constitution d'Ochs fut accueillie dans les anciens baillages italiens avec indifférence. La population entière avait manifesté le désir de rester suisse, mais elle comptait sur une autonomie que ne lui accordait pas l'organisation unitariste de la République Helvétique. Aussi, devant l'inutilité d'une protestation formelle, les habitants des deux nouveaux cantons se contentèrent-ils de ne pas répondre à la convocation relative à l'acceptation de la constitution. Quelques assemblées primaires seulement, d'ailleurs très tard, se prononcèrent, en formulant des réserves. Aucun représentant ne fut envoyé à la diète d'Aarau.

La nouvelle constitution helvétique entra en vigueur dans toute la Suisse dès le mois d'avril 1798. Les autorités fédérales et cantonales furent constituées. Ce n'est que dans les mois suivants que les assemblées primaires des deux cantons, mises en demeure de se prononcer sur la constitution, l'acceptèrent comme un fait accompli.

Mais bientôt l'indifférence avec laquelle la population tessinoise avait accueilli le nouvel ordre constitutionnel s'acheva en hostilité. La persistance du malaise économique et l'inertie des autorités nouvelles à cet égard furent la cause du mécontentement. L'esprit de la législation nouvelle heurtait d'ailleurs les opinions et les habitudes des bourgeois et des paysans des anciens baillages.

Malgré les avantages de la liberté, ils étaient restés conservateurs ; ils en vinrent à regretter le temps de la sujétion. C'est que les obligations nouvelles imposées par la constitution leur paraissaient très onéreuses. Chaque citoyen était tenu à un minimum de deux années de service militaire, exigence excessive pour une population à laquelle, depuis plus de deux siècles, on n'avait presque jamais demandé de prestations de ce genre, et chez qui l'institution des milices locales était même tombée en désuétude. En outre, l'armée nouvelle venait singulièrement aggraver les impôts, et les dépenses militaires, comme toutes les autres dépenses publiques, retombaient également sur tous les citoyens ; combien cette organisation devait être impopulaire pour des citoyens qui n'avaient jamais subi que des impositions légères, et à qui leur état de dénuement rendait insupportables de lourds impôts.

Les décrets du Gouvernement blessaient en outre les sentiments religieux des populations tessinoises. Les biens des couvents et des chapitres étaient inventoriés et mis sous séquestre ; les communautés confessionnelles ne pouvaient plus recevoir de nouveaux novices. Tout laissait prévoir leur suppression, qui était considérée comme une atteinte à la liberté du culte catholique. Un autre décret donnait à la Chambre Administrative le droit de pourvoir aux bénéfices vacants pour le présent comme pour l'avenir, sans que les évêques aient le droit de s'opposer au choix de l'autorité civile. Enfin, d'autres mesures étaient prises contre la liberté des processions, et la suppression de la dime ecclé-

siastique mettait le comble à l'indignation populaire.

La législation nouvelle touchait même aux libertés les plus chères et les plus sacrées aux yeux du peuple des anciens baillages : les libertés communales. Le bruit courait que les biens des *vicinanze* allaient être expropriés et incorporés au domaine public national. Une loi venait rendre obligatoire la substitution, dans la commune, d'un conseil municipal type français à l'ancien consulat italo-germanique. Ces mesures, qui affaiblissaient pour ne pas dire annulaient l'influence politique des communes bourgeoises, et qui modifiaient leur administration interne en remplaçant l'assemblée générale des citoyens, devant laquelle le consul était comptable de sa gestion, par un corps électif mais représentatif, rendaient encore plus inacceptable dans ces communautés le nouvel ordre de choses.

Enfin, il était venu à la connaissance des habitants que de l'autre côté des Alpes on projetait la fusion des deux cantons italiens en un seul. C'était encore un objet de récriminations, chacun des deux cantons voulant fournir le chef-lieu, Lugano invoquant sa situation d'ancienne capitale de fait des baillages, Bellinzona prétextant qu'elle était en quelque sorte le centre de gravité politique de la Suisse italienne. Déjà le 1^{er} mai, la proposition, qui émanait du député du Léman, Secrétan, avait été votée par le Grand Conseil. Elle allait l'être par le Sénat, lorsque le commissaire français, Rapinat, sorte de tuteur de la République Helvétique, opposa son veto à ce changement, devançant par là le désir des députés tessinois, et mettant fin, pour le moment, à toutes con-

testations. De ces événements, il convient de retenir que c'est le 30 avril 1798 que le nom de canton du Tessin fut prononcé pour la première fois, par la bouche du député zurichois Escher.

Tous ces mécontentements provoquèrent de la part des Tessinois des doléances qui furent adressées au Gouvernement central, mais qui ne pouvaient aboutir légalement, comme contraires à la constitution récente.

Les cantons italiens n'étaient d'ailleurs pas les seuls à manifester du mécontentement. La constitution d'Ochs avait été acceptée par force, et seuls les cantons qui avaient embrassé la cause révolutionnaire et qui étaient restés complètement sous l'influence française, comme Vaud et Bâle, accueillaient favorablement la législation nouvelle. Mais les cantons vieux-démocratiques ainsi que les cantons aristocratiques partageaient le même ressentiment que Lugano et Bellinzona vis-à-vis des innovations. Partout l'on se préparait à réagir. Les événements extérieurs vinrent offrir à la contre-révolution une occasion inespérée : la guerre franco-austro-russe, dont la Suisse allait être le théâtre. Les vexations que les cantons avaient dû subir jusque-là, de la part des autorités et des armées françaises, donnèrent à la contre-révolution un caractère nettement antifrançais.

§ 2. — *La contre-révolution.*

On connaît les diverses phases de la guerre que la France eut à soutenir, en l'année 1799, contre la coalition austro-russe : l'armée française qui occupait la

Lombardie mise en fuite par Souvarow, la retraite à travers le Tessin jusqu'au Saint-Gotthard, la victoire de Masséna à Zurich sur la seconde armée ennemie qui tâchait de coopérer par le Nord avec la première, la déroute des Impériaux et la réoccupation par les Français de la Suisse et de la Lombardie. La Suisse avait été entraînée dans cette guerre par son alliance perpétuelle avec la France, renouvelée en 1798.

Le Tessin se trouvait donc sur le passage des armées adverses. Les Français, dans la première phase de la guerre, les Impériaux dans la seconde, puis de nouveau les Français dans la dernière, l'occupèrent successivement. Ces diverses occupations ne firent qu'accroître dans des proportions désastreuses le malaise économique, ce qui déclencha un nouveau soulèvement.

La première manifestation réactionnaire eut lieu simultanément à Lugano, à Mendrisio et dans quelques autres localités du Tessin, le 28 avril 1799. De même que Lugano et le Sottocenere en général avaient été les premiers acteurs de la révolution, de même ils furent les premiers acteurs de cette contre-révolution.

Il y eut des massacres. La haine des paysans pour les « jacobins », fauteurs à leurs yeux de tout le mal, se déclencha avec fureur. Les autorités helvétiques furent maltraitées et réduites à l'impuissance. La législation nouvelle fut foulée aux pieds. Des « patriotes », malgré la loi suisse d'amnistie, furent exécutés sans même le simulacre d'un jugement et leurs biens saccagés ou expropriés. Partout surgirent, comme l'année précédente, des

gouvernements provisoires locaux. A Mendrisio, ce fut le « Gouvernement Politique Judiciaire ».

Chaque communauté reprenait ainsi ses anciennes tendances séparatistes et se donnait les institutions qui lui plaisaient. La Constitution helvétique était devenue lettre morte.

Cette suspension de la Constitution Helvétique dans les cantons italiens correspondait à la situation de fait créée par les hostilités. L'occupation austro-russe ayant en effet séparé la Suisse italienne du reste de la nation, il était impossible au gouvernement central d'exercer sur cette préfecture une autorité quelconque.

L'occupation austro-russe aida d'ailleurs la contre-révolution en Suisse. Les aristocrates essayaient de reprendre le pouvoir. Dans les cantons nettement démocratiques, et dans ceux qui, comme les anciens baillages italiens, connaissaient de temps immémorial les libertés locales, la réaction prenait une autre forme : la lutte de la conception vieux-démocratique, contre les principes nouveaux concrétisés dans la constitution unitaire. C'est parce que les uns et les autres éprouvaient, pour des raisons diverses, une égale aversion à l'égard du régime né de la Révolution, que cantons démocratiques et cantons aristocratiques réagirent de connivence. La contre-révolution ne fut donc pas, à proprement parler, partout aristocratique. Le retour au passé fut le programme commun à tous les cantons, bien que ce passé ne représentât pas la même chose pour tous. On peut dire que le parti de la réaction fut austrophile, et, dans la plupart des cantons aristocratique et catholique, tandis que

le parti révolutionnaire, dans les mêmes cantons, avait été démocratique, antireligieux et francophile.

Dans le Tessin le programme de la contre-révolution était aussi le retour au passé, mais non en ce qui concernait la dépendance vis-à-vis des cantons. L'autonomie était un bien précieux que l'on ne voulait plus abandonner. Mais la tendance au séparatisme et à la restauration des institutions anciennes se faisait sentir profondément.

La contre-révolution en Suisse ne fut pas arrêtée par les victoires françaises. Au contraire, pour des raisons d'opportunité, — car, comme on l'a dit, Bonaparte et le Directoire ne voyaient sans doute pas d'un bon œil la Suisse devenir un Etat puissant par son unité même — la France favorisa, par sa neutralité d'abord, par son intervention ensuite, le retour au fédéralisme traditionnel. C'était d'ailleurs l'époque où la République française elle-même s'écarterait de plus en plus de la ligne de conduite tracée par la Révolution et s'acheminait vers l'Empire. La Suisse pouvait ainsi plus aisément se dépouiller de ce costume unitaire qui ne convenait pas à son caractère. Et l'ancien cantonalisme renaissait, par étapes successives, sans toutefois que la constitution unitaire et les principes fondamentaux ne laissassent des traces profondes dans le droit public helvétique.

La contre-révolution aboutit, en janvier 1800, à un coup d'Etat qui fut le contre-pied de celui du 18 brumaire. Tandis qu'en France Bonaparte renversait les Chambres, en Suisse ce furent les Chambres qui renversèrent le Directoire. Celui-ci était resté unitariste, grâce à la pro-

tection française. Les Chambres au contraire, qui reflétaient approximativement l'opinion du pays, étaient devenues fédéralistes. Cette discordance entre les deux pouvoirs amena le coup d'Etat, auquel Bonaparte, devenu premier Consul, donna son approbation. Les Chambres helvétiques confièrent le gouvernement à une « Commission Exécutive » extraconstitutionnelle composée de sept membres, tous fédéralistes.

On se prépara dès lors à refondre la Constitution. Mais cette refonte fut tardive. La Constitution de 1798 allait régner en principe pendant quelques années encore ; en fait l'anarchie recommençait. Les unitaristes devaient même reprendre à leur tour le pouvoir pour un certain temps. La contre-révolution se trouvait de ce fait prolongée.

Dans le Tessin, les émeutes recommencèrent après le départ des Impériaux au détriment des *patriotes*, dont le parti comptait encore dans les deux cantons italiens de nombreux adhérents.

L'annonce, en mai 1801, que la Suisse allait recevoir une nouvelle constitution plus conforme à la tradition fédéraliste, causa quelque satisfaction et calma les esprits dans les cantons italiens ; mais ce n'était qu'une trêve. Bientôt les troubles allaient recommencer et se confondre avec la nouvelle contre-révolution fédéraliste, qui allait éclater dans toute la Suisse.

Arrêtons-nous un instant à la nouvelle constitution fédérale, et à la situation politique qui s'ensuivit pour le Tessin.

§ 3. — *Constitution fédérale de 1801, dite Constitution de la Malmaison.*

La Suisse était désormais partagée entre deux partis politiques puissants, celui des unitaristes et celui des fédéralistes. Ce n'était point à proprement parler sur le terrain démocratique qu'existait la controverse, car, ainsi que nous l'avons déjà dit, tandis que les unitaristes défendaient les principes démocratiques à la française, les fédéralistes préconisaient le retour plus ou moins complet au passé, c'est-à-dire à la vieille démocratie directe pour les uns, au gouvernement aristocratique pour les autres. La lutte politique avait une autre portée : rendre aux cantons leur ancienne souveraineté ou conserver l'organisation artificielle d'une Suisse unifiée. On sait combien cette seconde politique, qui faisait fi de toute réalité historique, convenait peu à la Confédération. Il faut reconnaître d'autre part que le fédéralisme primitif était un lien trop lâche pour une Suisse forte et progressive. Cette question de la souveraineté est la plus ardue qui se soit jamais posée dans la politique fédérale. Le problème est encore brûlant de nos jours. Les intérêts généraux veulent une nation forte, unie. Les intérêts particuliers appellent au contraire une large autonomie cantonale. Il y a là deux tendances théoriques contraires, que la pratique s'efforce de concilier.

Quant à la question démocratique, elle peut rester en

dehors du conflit de ces deux tendances. Le fédéralisme n'implique aucune abdication des principes démocratiques ; loin de là. Ainsi, en 1801, c'est-à-dire à l'époque où nous nous étions arrêtés, le parti fédéraliste défendait, dans certains cantons, les Waldstätten par exemple, la vieille démocratie directe et historique, tandis que le parti unitariste était le défenseur irréductible de la conception française d'une démocratie représentative, avec un gouvernement centralisé, système que nous avons jugé inférieur au précédent au point de vue théorique.

Dans la période de la République Helvétique, qui commença avec la constitution d'Ochs et finit avec l'Acte de Médiation de 1803, ces deux partis l'emportèrent tour à tour, de sorte que ces cinq années furent remplies tout entières par de continuelles tentatives de revision inspirées tantôt de l'une, tantôt de l'autre tendances politiques.

M. Hilty (1) signale un premier projet fédéraliste, conçu par Ch. de Haller durant l'été de 1799, et qui aurait servi de base à celui de la diète de Schwyz que nous citerons tout à l'heure. En janvier 1800, le coup d'Etat des Chambres, déjà indiqué, faisait échec à la constitution de 1798. Un second coup d'Etat en date du 7 août de la même année, lui infligea une nouvelle atteinte. La *Commission Exécutive*, en effet, renversait les Chambres qui l'avaient instituée, et leur substituait un *Corps Législatif* unique, composé de 43 membres élus par le gouverne-

(1) *Les Constitutions fédérales de la Suisse*, p. 241, note 4.

ment, qui prenait le nom de *Conseil Exécutif*. La réaction fédéraliste de janvier avait donc dégénéré, au mois d'août, en réaction oligarchique. Bonaparte laissa faire, comme la première fois, ayant l'air d'encourager les partis adverses, afin de se ménager l'occasion d'intervenir plus tard pour imposer sa médiation.

Pendant ce temps, dit Peri, dans son histoire de la Suisse italienne de cette période, « on élaborait projets
« sur projets, tantôt en imitant les nouvelles formes cons-
« titutionnelles de la France, tantôt en tenant compte des
« traditions et des opinions de la nation suisse ; mais
« quel que fût le système politique dominant, il était bien
« entendu que l'on devait obtenir le consentement du
« gouvernement français » (1).

Ainsi, malgré la clause du récent traité de Lunéville en vertu de laquelle la Suisse était complètement indépendante, et avait le droit de choisir le type de constitution qui lui convenait, Bonaparte restait une sorte de tuteur dont l'assentiment était nécessaire.

Parmi les projets qui lui furent présentés, le Premier Consul donna la préférence à une œuvre qui établissait un fédéralisme modernisé et mitigé. Ce projet reçut le nom de *Constitution de la Malmaison*, du lieu où Bonaparte lui donna sa signature.

Cette constitution, à laquelle M. Hilty attache une grande importance parce qu'elle servit de base, selon lui, aux constitutions suivantes, concilie les principes unitaristes avec les nécessités imposées par la nature

(1) *Storia della Svizzera Italiana*... livre V, ch. II, p. 267.

du pays et son histoire. Elle fut acceptée, à la date du 29 mai 1801, par le Corps Législatif, et entra en vigueur sans avoir été soumise à l'acceptation du peuple.

Cette constitution maintenait le principe de l'unité de la République Helvétique, mais les cantons, au nombre de dix-sept, recevaient une grande autonomie. Il y avait en effet, à côté de l'*Organisation centrale*, qui comprenait une Diète et un Sénat, une *Organisation cantonale*, « adaptée aux convenances locales » (titre IV). Le Sénat était l'autorité exécutive, mais il partageait ce pouvoir avec deux autres autorités tirées par lui de son sein, un *landamman* (on en désignait deux, qui exerçait la fonction alternativement, une année chacun) et un *Petit Conseil* de cinq membres. Le landamman nommait les préfets de canton et avait la direction des affaires extérieures. Le Petit Conseil nommait tous les autres fonctionnaires et préparait les arrêtés ou règlements administratifs que le Sénat en corps sanctionnait. Quand le Sénat s'ajournait, le Petit Conseil était « dépositaire du pouvoir exécutif », mais devait rendre compte au Sénat de sa gestion.

Le Sénat était aussi une cour judiciaire pour les différends intercantonaux. En matière législative, il avait seul l'initiative, mais le pouvoir législatif résidait en principe dans les cantons ; les lois, en effet, leur étaient soumises, et elles devenaient exécutoires si elles avaient été favorablement accueillies par douze cantons au moins.

Quant à la Diète nationale, elle émanait des cantons, qui y déléguaient un nombre de membres variable sui-

vant leur importance. C'est elle qui élisait les sénateurs. En outre, elle se prononçait souverainement sur les projets de lois rejetés par les cantons, et sur lesquels le Sénat persistait.

Dans les cantons, l'autorité exécutive supérieure était le Préfet National, que nommait le landamman de la République, et qui était chargé de la haute police et de l'exécution des lois. Sauf ce fonctionnaire, toute l'organisation du canton était laissée à son propre choix. En somme, la République Helvétique devenait un Etat fédératif, mais avec des liens très étroits entre les cantons, plus étroits que ceux de l'Etat fédéral actuel.

Quant à l'accès aux fonctions publiques nationales ou cantonales, il était réglementé par la constitution, mais dans un sens peu démocratique. Il fallait, pour être électeur ou éligible, avoir des propriétés en Suisse et payer certaines contributions dont l'importance augmentait avec celle de la fonction.

Un décret du 30 mai édictait certaines dispositions relatives à l'organisation cantonale. Chaque municipalité devait envoyer à jour fixé un membre au chef-lieu du district ; tous les délégués municipaux devaient désigner à leur tour un représentant pour chaque district. Les représentants devaient se réunir pour arrêter un plan d'organisation constitutionnelle du canton, fixer la nature des autorités, leurs fonctions, leurs attributions, leurs rapports entre elles, le mode d'élection des représentants cantonaux à la Diète Helvétique, qu'ils devaient ensuite désigner. La Diète fédérale devait se prononcer

en dernier ressort sur les projets de constitution des cantons (1).

En somme, cette constitution était peu démocratique quant au mode d'élection des représentants nationaux, puisque, en dernière analyse, les membres de la Diète étaient élus par le peuple au troisième degré seulement et ceux du Sénat au quatrième. Il est curieux de constater qu'au lendemain de la Révolution, aucune des constitutions républicaines ne consacrait encore le suffrage universel direct.

Le Tessin formait un seul canton, sous le nom de *Baillages Italiens*. Il comptait, en dehors des huit districts habituels, celui de la Moesa, comprenant les Vallées Mesolcina et Calanca, qui avaient toujours appartenu aux Grisons, et qui devaient bientôt redevenir partie intégrante de ce dernier canton.

Conformément aux instructions fédérales, la Diète cantonale, qui prit le nom de *Dietina* (petite diète), fut convoquée à Bellinzona, pour procéder à l'organisation constitutionnelle du canton. Elle se réunit le 1^{er} août 1801.

Une commission, composée de quatorze membres, élaborait en peu de jours un projet de constitution du canton du Tessin. Ce fut la première fois que le pays prenait ce nom et formait constitutionnellement un seul corps politique. Mais ce n'était qu'en théorie, les événements devant empêcher cette constitution de recevoir une application effective.

(1) Cf. Hilty, *op. cit.*, p. 346.

Ce projet s'inspirait des principes généraux édictés par le projet de constitution nationale. Le principe unitariste y pénétrait : « Les habitants du canton du Tessin
« forment une seule corporation ; dès lors sont suppri-
« més les antiques confins politiques qui existaient de
« district à district, de la même manière que la consti-
« tution helvétique, en vertu des principes de l'unité et
« de l'indivisibilité, a supprimé les frontières qui autre-
« fois séparaient les cantons entre eux » (art. 5).

Désormais l'administration générale des anciens baillages devenait cantonale. La commune, certes, continuait à former une unité politico-économique au point de vue de son administration spéciale (art. 6), et toutes les anciennes corporations et *vicinanze* continuaient à administrer librement leurs biens, que la constitution garantissait. Mais ce n'était plus une véritable souveraineté. Les autorités communales étaient subordonnées aux autorités supérieures. Il y avait hiérarchie administrative, comme cela est inévitable dans un Etat centralisé. Le Tessin devenait lui aussi une république unitaire et représentative.

Le canton se subdivisait, aux points de vue électoral, judiciaire et administratif, en districts, circonscriptions et communes. Les pouvoirs étaient répartis entre des *autorités primaires* et des *autorités secondaires*. Les autorités primaires étaient la Diète Cantonale, le Sénat Consultatif, le Conseil d'Administration, le Tribunal d'Appel, le Conseil de l'Instruction Publique, le Trésorier Général. Les autorités secondaires étaient : un Intendant, un Tribunal, une Régence, un Expert juré par district, un Ré-

gent, un Juge de Paix par circonscription, un Consul par commune.

C'est de la Diète qu'émanaient toutes les autres autorités constitutionnelles, sauf le consul qui était nommé par l'assemblée des citoyens de la commune, le régent de la circonscription, qui était choisi par l'assemblée des consuls, et l'expert juré qui était désigné par l'assemblée de régence du district, composée des régents de circonscription.

La Diète avait en outre certaines fonctions exécutives : décréter les lois relatives à l'administration interne du canton, examiner les comptes des communautés religieuses, des hôpitaux, des chapitres, arrêter les règlements administratifs, exercer une certaine police.

Le pouvoir législatif, qui consistait dans la participation du canton à la législation fédérale, était, en ce qui concernait le canton du Tessin, exercé par le Sénat Consultatif. C'est lui qui exprimait le vote du canton lorsqu'un projet de loi lui était soumis par le Sénat helvétique.

Le Conseil d'Administration faisait exécuter les lois, préparait les règlements, qui étaient ensuite soumis à la Diète, et percevait les impôts.

Le pouvoir judiciaire, en ce qui concernait les litiges entre districts, était partagé entre le Sénat, qui jugeait en première instance, et la Diète, qui décidait en dernier ressort. Pour le contentieux ordinaire, les tribunaux de districts et le tribunal d'appel formaient les deux degrés de juridiction. Le juge de paix n'était que conciliateur, sauf pour les très petites affaires, qu'il jugeait sans appel.

Quant aux Régents, et aux consuls des communes, c'étaient de simples officiers de police soumis à l'autorité hiérarchique des fonctionnaires supérieurs. L'administration était donc très compliquée et centralisée.

En ce qui concerne le mode d'élection des autorités cantonales supérieures et le mode d'exercice des pouvoirs publics, la souveraineté du peuple était loin d'être assurée.

Le 22 septembre 1801, une Diète fédérale devait discuter le projet de constitution helvétique. Cette Constituante, au lieu d'adopter le texte arrêté à la Malmaison, voulut mettre en vigueur un autre projet à tendances nettement unitaristes. En outre, tous les sénateurs qu'elle désigna, conformément à son mandat, étaient hostiles au fédéralisme. Il s'ensuivit des protestations de la part d'un certain nombre de membres, qui abandonnèrent l'assemblée, et préparèrent un coup d'Etat, avec l'approbation du ministre français. Réunis en *Conseil Législatif Extraordinaire*, sous la présidence du Tessinois Marcacci, les protestataires déclarèrent les sénateurs déchus et la diète dissoute, cette dernière cessant, à cause de leur départ, d'être la véritable *Diète Générale Helvétique*. Ils nommèrent les nouveaux sénateurs, tous fédéralistes. C'est ainsi que la constitution de la Malmaison entra en vigueur. Le Sénat procéda à l'élection des deux landammans et du Petit Conseil exécutif. Ce fut le Schwyzois Louis Reding, défenseur illustre du traditionalisme démocratique, qui exerça le premier la fonction de landamman de la République Helvétique.

La Constitution de la Malmaison ne tarda pas à deve-

nir lettre morte. Déjà, le 27 février 1802, Reding lui-même élaborait un nouveau projet, peu divers du précédent, auquel Bonaparte prétait son appui, et que le Sénat helvétique adopta peu après. La Suisse se trouvait composée de vingt et un Etats. Le Tessin perdait la vallée Levantine, agrégée à Uri. Tous les cantons étaient représentés au Sénat et à la Diète. Ce projet leur fut soumis. Les cantons se prononcèrent, mais la votation n'eut point de suites, un nouveau coup d'Etat étant venu faire table rase de tous les monuments constitutionnels antérieurs.

Pendant ce temps, le Tessin était toujours travaillé par les émeutes. Les conditions matérielles du pays ne s'améliorant pas, le mécontentement du peuple n'avait point de trêve. A Lugano, des paysans assaillaient la résidence du Préfet National, et voulaient la suppression des impôts, la réduction des dépenses publiques, la soumission des lois aux communes, et la diminution du prix de certaines denrées alimentaires. Il y eut échange de coups de feu, arrestations et procès. Le Tribunal Suprême annula les condamnations, ce qui calma partiellement l'effervescence publique.

§ 4. — *Constitution helvétique du 20 mai 1802.*

Le 17 avril 1802, le Sénat s'étant ajourné, le Petit Conseil, qui restait investi du pouvoir exécutif, renversa le landamman en exercice et le remplaça par un unitariste, Rüttimann. Il convoqua ensuite une *Assemblée des*

Notables chargée de rédiger une nouvelle constitution. Ce coup d'Etat unitariste fut appuyé par le ministre de France, comme l'avait été le coup d'Etat fédéraliste du 28 octobre précédent.

La nouvelle constitution élaborée par l'Assemblée des *Notables* porta le nom de *Seconde Constitution Helvétique*. Elle venait en effet après celle d'Ochs dans la série des constitutions unitaristes. Elle ne présentait cependant pas la rigidité dans la structure centralisatrice de la première. Le canton conservait une certaine autonomie administrative. Il devait choisir sa propre constitution, pourvu qu'elle n'eût rien de contraire à la constitution fédérale.

Le principe de l'indivisibilité de la souveraineté restait la pierre de touche de l'édifice politique. La République était une. Il y avait une représentation nationale, titulaire de la souveraineté. Une Diète et un Sénat partageaient la fonction législative, le Sénat préparant la loi, la Diète la décrétant. Le pouvoir exécutif était aux mains d'un landamman et de deux statthalter, avec le concours de cinq secrétaires d'Etat. L'élection des députés à la Diète et la nomination de toutes les autres autorités nationales étaient peu démocratiques.

Aussi la majorité des citoyens qui prirent part au vote pour l'acceptation ou le rejet de cette constitution, se déclare hostile à ce projet. Mais il avait été décrété que les non-votants compteraient comme acceptants. La balance pencha ainsi dans l'autre sens ; et le 2 juillet 1802, on put proclamer que « le projet avait reçu l'assentiment de la majorité des citoyens ayant droit de vote « en Helvétie ! »

Les autorités nationales furent constituées. Chaque canton fut invité à déléguer une commission de onze membres pour rédiger sa constitution. Le Tessin se préparait lui aussi à élaborer un nouveau projet conforme au plan de la constitution helvétique. Mais les cantons hostiles à cette dernière se préparèrent à la résistance. Les Waldstätten protestèrent contre le nouveau gouvernement ; ils chassèrent toutes les autorités helvétiques et convoquèrent leurs anciennes landesgemeinden. Le gouvernement envoya contre eux les milices nationales. C'était la guerre civile. Loin de se résigner à l'obéissance, les montagnards de la Suisse primitive proclamèrent une sorte de guerre sainte qui souleva divers autres cantons. Bientôt l'insurrection fut générale. Les troupes fédéralistes furent victorieuses. Le Gouvernement dut fuir vers la frontière française. Une Diète fédéraliste se réunit à Schwyz et se donna le nom d'Assemblée Nationale. La souveraineté cantonale fut proclamée, et le retour au passé décrété, sauf en ce qui concernait les anciens baillages, auxquels l'indépendance et l'égalité de droit furent reconnus.

La réaction fédéraliste souleva une fois de plus le district de Lugano et les districts voisins. Les communes délèguèrent des députés qui composèrent une assemblée extraconstitutionnelle, et décrétèrent le Gouvernement provisoire. J.-B. Quadri, J.-B. Riva et Lepori, que quelque temps auparavant le peuple aurait voulu exécuter, comme chefs des *patriotes*, se mirent brusquement au service de la cause fédéraliste et furent investis du pouvoir exécutif. Le Congrès

se déclara permanent, et exerça la souveraineté au nom du peuple. Les détachements helvétiques du canton voulurent rétablir l'ordre constitutionnel ; mais une garde nationale fut improvisée et leur opposa une résistance victorieuse. Mais sur les menaces du Gouvernement cisalpin, le Congrès consentit à se disperser et le Gouvernement provisoire de Lugano à se dissoudre. Les autorités suisses reprirent leurs fonctions.

Dans les autres districts s'étaient produits aussi des mouvements inconstitutionnels et des velléités séparatistes.

Au début du mois d'octobre 1802, les troupes helvétiques gouvernementales, exténuées, talonnées par les milices des fédéralistes, reculaient jusqu'à Lausanne. Ces dernières allaient frapper le dernier coup quand brusquement le général Rapp s'interposa, au nom de Bonaparte, qui offrait sa médiation en termes impératifs. Le Gouvernement helvétique rentra à Berne et la Diète fédéraliste dut se dissoudre, non sans murmures. Le Premier Consul convoqua le Sénat pour qu'il élût trois délégués, lesquels, unis aux délégués que cantons et communes avaient la faculté de désigner, devaient se rendre à Paris pour conférer avec lui sur les moyens de mettre fin aux dissensions intérieures de la Suisse et sur l'opportunité de lui donner une nouvelle constitution.

Le Congrès de Lugano voulut nommer lui-même le délégué pour Paris. J.-B. Quadri fut élu, et chargé d'apporter à Bonaparte les vœux fédéralistes de ses mandants. La Diète unique réunie à Bellinzona sur les injonctions du Gouvernement central donna, au nom du

canton, des instructions dans le sens unitariste. Il y avait donc un revirement dans l'opinion politique tessinoise. Peri l'explique en disant que les bourgeois de la Suisse italienne, dirigés par les hommes les plus sages du pays, avaient mis leur confiance dans un gouvernement fort, centralisé, et une constitution qui empêchât la perpétration de nouvelles émeutes (1). La Diète générale élit comme délégué auprès de Napoléon le Lucernois Rüttimann, ex-landamman de la Suisse.

Les délégués nationaux, cantonaux et communaux eurent plusieurs entrevues à Paris avec le Premier Consul et les sénateurs de la République française. Bonaparte les étonna par son éloquence et sa connaissance des choses suisses. Bien que la majorité des délégués fût unitariste, il écouta avec autant d'intérêt les représentants de l'un et de l'autre partis, et, dans un discours mémorable, il déclara que les intérêts de la Suisse exigeaient une constitution fédéraliste conforme au passé et aux traditions. C'était aussi l'intérêt de la France, qui recevait une sorte de protectorat sur la Confédération renaissante. Le 19 février 1803, Bonaparte présentait aux représentants l'Acte de Médiation, qui allait devenir la nouvelle constitution helvétique, et concilier les principes modernes de l'égalité et de la liberté avec l'ancienne autonomie cantonale.

(1) *Storia della Svizzera Italiana*, p. 355.

TROISIEME PARTIE

Organisation démocratique au cours du XIX^e siècle.

C'est proprement avec l'Acte de Médiation de 1803 que commence la vie politique du Tessin en tant que canton. Nous avons analysé, dans notre première partie, le fondement historique de ses institutions de droit public. Nous avons indiqué ensuite, pour la période révolutionnaire, les principes nouveaux qui allaient présider à son organisation constitutionnelle. Nous allons étudier, dans une troisième partie, la collaboration étroite, au cours du XIX^e siècle, de ces deux éléments : les apports de la tradition et ceux de la doctrine.

Après s'être combattus, durant les cinq années d'agitation de l'Helvétique, ces deux éléments allaient en effet se combiner, se compléter et se corriger mutuellement, dans le domaine fédéral et dans le cantonal. Les institutions anciennes, à base de libertés locales et de fédéralisme, supprimées par la constitution d'Ochs, allaient partiellement renaître, grâce à leur vigueur traditionnelle. Bonaparte se fit l'artisan de cette restauration. Bien que son intervention ait eu pour but et pour

résultat immédiats d'arrêter la contre-offensive fédéraliste, il défendit éloquemment la souveraineté cantonale et les antiques systèmes de gouvernement (1). Grâce à son intervention, la Suisse, après avoir été République une et indivisible, puis, avec l'éphémère constitution de la Malmaison, Etat fédéral, redevint Confédération d'Etats, avec la souveraineté cantonale pour base.

Dès cette date, le Tessin et les autres cantons s'acheminèrent vers un régime politique de plus en plus conforme aux principes libéraux proclamés par la Révolution. Cette évolution vers le libéralisme, bien qu'elle ait été parallèle dans les cantons à l'évolution vers la démocratie, au cours du siècle dernier, n'est pas nécessairement rattachée à celle-ci (2). Par conséquent nous n'en suivrons point les stades successifs. Cependant, il est un des principes du libéralisme qui se trouve aussi à la base de la démocratie : celui de l'égalité politique. Nous

(1) « La nature a fait votre Etat fédératif », disait-il aux députés des cantons réunis à Saint-Cloud, et il ajoutait : « Etablir « un gouvernement représentatif pour toute la Suisse, c'est re-
« trancher à la liberté des petits cantons, qui se sont toujours
« gouvernés démocratiquement ». Puis il indiquait, comme con-
« ditions de paix pour le pays : « 1° l'égalité de droit des cantons ;
« 2° une renonciation sincère et volontaire aux privilèges de la
« part des familles patriciennes ; 3° une organisation fédérative
« où chaque canton se trouve organisé suivant sa langue, sa re-
« ligion, ses mœurs, son intérêt, son opinion. » (Cité par Ed. Guillion, *Napoléon et la Suisse*, Paris, 1909, p. 101).

(2) Une démocratie, en effet, n'est pas nécessairement libérale, bien qu'à première vue les deux choses semblent inséparables. Elle peut avoir pour principe l'omnipotence de l'Etat et la subordination totale de l'individu. Il suffit pour s'en rendre compte de lire Hobbes et Rousseau (Cf. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. 1^{er}, p. 28).

étudierons sa réalisation progressive à dater de l'Acte de Médiation.

Du côté organique, l'influence de la Révolution française, même après la période transitoire de la *République Unitaire*, s'exerça dans un sens moins conforme à l'idéal démocratique. Si les vieux cantons alpestres, en recouvrant la souveraineté, virent reparaître leurs anciennes *landesgemeinden* et redevinrent des gouvernements directs, les autres cantons prirent à peu près tous la forme de *républiques représentatives*. Dans le domaine cantonal, la forme unitaire tendit de plus en plus à se substituer à la forme fédérative historique. En outre, l'influence du passé, conforme d'ailleurs jusqu'à un certain point en cela à l'influence révolutionnaire, agit à son tour dans le sens de la conservation, malgré certaines atténuations, des anciens privilèges de classes, les villes continuant à dominer partiellement sur les campagnes, et d'autre part le *cens électoral* instituant une catégorie privilégiée de citoyens.

A l'égard des cantons nouveaux, principalement de ceux qui furent formés, comme le Tessin, par la réunion d'anciens baillages, et pour lesquels il fallait élaborer une constitution presque de toutes pièces, la conception révolutionnaire reçut une plus large application. Ces cantons furent uniformément constitués sur le type du gouvernement *unitaire et représentatif*. Néanmoins, là encore le passé exerça une influence divergente. Il inspira un système administratif qui est en fait, dans une certaine mesure, l'équivalent du fédéralisme : la décentralisation ; ce système se traduisit par l'autonomie de la

commune, survivance historique, dans laquelle se perpétua le souvenir du gouvernement démocratique et direct.

Sauf ces vestiges, importants il est vrai, des institutions anciennes, les principes organiques de la démocratie révolutionnaire l'emportèrent sur les principes traditionnels dans le droit public des cantons. Pendant tout le cours de la première moitié du xix^e siècle, les progrès du système représentatif s'amplifièrent sans cesse, même dans les cantons à démocratie pure. En 1814, par exemple, Zoug abandonna la vieille institution de la landsgemeinde pour confier le pouvoir législatif à un Grand Conseil. En 1848, Schwyz suivit l'exemple. Les cantons du Valais et des Grisons, qui jusqu'en 1803 avaient formé de véritables confédérations de communes, au sein desquelles la souveraineté était exercée directement par l'assemblée des citoyens, perdirent de plus en plus ce caractère, grâce au prestige des institutions représentatives à tendance unitariste. Puis, ce fut le mouvement de centralisation qui se traduisit, dans le domaine fédéral, par les institutions de 1848 et de 1874. « Tant que la politique des partis progressistes suisses « resta sous l'influence des idées françaises, la forme « représentative fut considérée comme un progrès sur « la démocratie pure (1). »

Mais vers 1860, le souvenir du passé se raviva, et un mouvement en faveur d'institutions plus populaires commença à se dessiner. Si la souveraineté fédérale ne

(1) Bertoni et Olivetti, *Le Istituzioni Svizzere*, t. I^{er}, p. 113.

sembla point devoir être réduite, ni les organes représentatifs de la plupart des gouvernements cantonaux supprimés, on n'en songea pas moins à réaliser l'équivalent des anciennes *landsgemeinden* par la participation directe du peuple à la législation, c'est-à-dire à l'exercice de la souveraineté. Le referendum et l'initiative populaire marquèrent ce réveil des traditions. D'autres réformes, tendant à accroître encore la participation du peuple aux pouvoirs publics (élection populaire des représentants de l'ordre judiciaire et de l'ordre exécutif, droit de révocation), concoururent à la restauration de la démocratie directe et à la décadence du système représentatif.

Ainsi la seconde moitié du XIX^e siècle a présenté en Suisse, dans le domaine fédéral et le cantonal, le spectacle de deux mouvements contradictoires : les progrès de la concentration de la puissance publique entre les mains d'un gouvernement central, influence de la Révolution française, et l'évolution vers le gouvernement direct, influence de la tradition helvétique. Les deux formes du gouvernement démocratique se sont donc de plus en plus compénétrées (1).

Nous allons étudier pour le canton du Tessin ce double mouvement et cette double influence, au cours

(1) « Tout le XIX^e siècle sera rempli, en Suisse, de la lutte entre les partisans de l'idée dogmatique révolutionnaire, sortie des conceptions politiques du XVIII^e siècle, et ceux des traditions anciennes de la pure liberté locale » (G. Bourgin, *Analyse de l'op. de H. Ryffel : Die Schweizerischen landsgemeinden*, Zurich, 1904, in *Année sociologique*, Paris, 1903-1904).

du xix^e siècle, et voir à la suite de quelle évolution le Tessin est devenu, ainsi que presque tous les autres cantons et l'Etat fédéral lui-même, une république *sui generis*, à la fois représentative et démocratique pure.

CHAPITRE PREMIER

LA CONSTITUTION DE L'ACTE DE MÉDIATION (1803)

A. — Principes d'ordre fédéral dominant le droit public cantonal.

L'Acte de Médiation fit de la Suisse une Confédération de dix-neuf cantons libres et égaux entre eux (1). C'était le triomphe, dans le domaine helvétique, du principe fédéraliste. La Suisse n'avait point de gouvernement central proprement dit. La Diète, où la représentation nationale avait pour base les cantons, non la population, recevait des pouvoirs très restreints, relatifs seulement aux affaires étrangères et aux litiges intercantonaux. Quant au « landamman », président de la nouvelle Confédération, il avait pour toutes fonctions une

(1) Cette égalité souffrait quelques exceptions. Six cantons seulement avaient le privilège de fournir, à tour de rôle, en tant que cantons directeurs, le « landamman » de la Confédération. D'autre part, les six cantons dont la population dépassait 100.000 habitants comptaient pour deux voix au lieu d'une à la Diète fédérale, sans pour cela qu'ils eussent un nombre double de représentants.

sorte de haute surveillance sur les cantons et la représentation de la Suisse au point de vue international. La souveraineté cantonale restait donc fondamentale.

Mais, avec la constitution de 1803, le droit public de la Suisse devenant plus uniforme, au point de vue de la situation respective des cantons, le lien fédéral en résultait moins lâche qu'avant la Révolution. Tandis que l'ancienne Ligue Helvétique était une simple union d'États reliés entre eux par les besoins de la commune défense et l'adoption de certaines règles identiques dans l'organisation intérieure, sans que le pacte fédéral empiétât sur la souveraineté interne de chaque État particulier, la nouvelle constitution contenait des dispositions de droit public supérieur qui, s'imposant aux divers cantons, restreignaient le libre exercice de cette souveraineté interne. Le canton qui y contreviendrait, serait « traduit comme rebelle devant un tribunal composé des présidents des tribunaux criminels de tous les autres cantons » (art. 11). Les cantons ne pouvaient conclure de traités avec l'étranger, et devaient se soumettre, au point de vue international, aux décisions de la Diète. Dans leur activité interne, ils se trouvaient en outre, du fait de la constitution fédérale, liés par des clauses comme celles-ci : « Chaque citoyen suisse a la faculté de transporter son domicile dans un autre canton, et d'y exercer librement son industrie... » (art. 4) ; « Les anciens droits de traite intérieure et de traite foraine sont abolis. La libre circulation des denrées, bestiaux, et marchandises est garantie. Aucun droit d'octroi, d'entrée, de transit ou de douane, ne peut être établi

« dans l'intérieur de la Suisse... » (art. 5) ; « Aucun
« canton ne peut donner asile à un criminel légalement
« condamné, non plus qu'à un prévenu légalement pour-
« suivi » (art. 8) (1), dispositions qui s'imposaient par
en haut à la législation particulière de chaque canton.

Une limitation plus fondamentale encore était contenue dans cet article 3, en vertu duquel « il n'y a plus
« en Suisse ni pays sujets, ni privilèges de lieux, de
« naissance, de personnes ou de familles ». Mais la conformité nécessaire des constitutions cantonales à ce principe ne pouvait qu'être favorable à la démocratie.

En somme, toutes les règles du droit public fédéral s'imposaient aux cantons, et formaient les assises de leur droit public particulier ; d'autre part, grâce à quelques principes démocratiques, cette influence du droit public fédéral sur celui des cantons était un premier facteur de démocratie.

B. — Organisation interne (2).

Le canton du Tessin, formé par la réunion des deux cantons italiens créés en 1798, reçut en 1803 sa première constitution.

(1) Voir aussi les articles 7 (uniformité du titre des monnaies), 9 et 19 (limitation du contingent de troupes cantonales), 22 (convocation par le « landamman » des autorités constituées des Etats confédérés, en cas de danger pour la tranquillité du pays) etc...

(2) Nous étudierons l'évolution démocratique du Tessin à travers ses textes constitutionnels, bien que le droit constitutionnel ne soit pas tout le droit public. C'est que les constitutions du Tessin renferment les règles générales de l'organisa-

La situation politique des huit anciens baillages, caractérisée par un séparatisme complet, par des différences d'organisation statutaire, de conditions économiques, de mœurs politiques et sociales, aurait pu, semble-t-il, à une époque de réaction contre l'apriorisme doctrinaire de la Révolution helvétique, se traduire dans le nouveau canton par une constitution fédérative, analogue à celles du Valais ou des Grisons. Historiquement, le Tessin, comme nous l'avons montré, était la réunion de communautés jusque-là indépendantes entre elles. Pourtant, le Tessin fut organisé en république unitaire. Ce fut donc l'influence des principes constitutionnels français qui l'emporta, dans le domaine cantonal.

Les huit parties historiques, qui composèrent le nouveau canton, perdirent donc leur personnalité et leur souveraineté propres. Ces huit souverainetés se fondirent en une seule, comme de nos jours les vingt-deux souverainetés cantonales tendent de plus en plus à se fondre dans la souveraineté fédérale. Les anciens baillages subsistèrent, mais réduits à l'état de simples subdivisions administratives, sous le nom de *districts*. Leur effacement fut même plus complet dans le Tessin que dans ses co-Etats. Tandis que dans les autres cantons à régime représentatif, sauf Schaffouse, le district restait la principale subdivision administrative, ayant à la tête un préfet, dans le Tessin, où ce territoire correspondait à une forte réalité historique, et semblait devoir devenir unité fédérative du nouvel Etat, il ne fut appelé au contraire qu'à

tion administrative et judiciaire, en sorte que tout le droit public positif est contenu dans ces constitutions.

jouer un rôle électoral, combien minime d'ailleurs ! La véritable circonscription électorale et administrative fut le « cercle », subdivision arbitraire du district. Il y eut trente-huit cercles dans le Tessin. Tout le système électoral, par ailleurs, corrobore, ainsi que nous le verrons plus loin, la tendance à l'unification complète.

Nous verrons, dans l'étude de la fonction exécutive et de l'administration, les exceptions à cette unité interne ; mais dans la forme constitutionnelle, elle était réalisée, grâce à l'existence d'organes centraux essentiels et uniques, une chambre législative, un corps exécutif, un collège judiciaire suprême, qui remplacèrent les anciens organes des gouvernements locaux.

Dès cette date, le Tessin allait s'éloigner de plus en plus de la tradition, et réaliser progressivement le type révolutionnaire de la république *une et indivisible*. Par ce côté, il n'y aurait plus aucun retour au passé, c'est-à-dire au fédéralisme. Il est vrai que cette transformation politique s'accompagna d'une transformation matérielle et économique et que, par l'accroissement du bien-être social, par les progrès des moyens de communication et de transport, les intérêts et les besoins des diverses communautés devinrent plus uniformes, et partant s'accommodèrent mieux de l'organisation politique nouvelle.

L'histoire constitutionnelle *lato sensu* des terres constituant le canton du Tessin devient donc, avec la constitution de 1803, l'histoire unilatérale de ce canton. Nous n'aurons plus à nous occuper de la lutte des deux tendances fédéraliste et unitariste au sein du canton, la forme unitaire que le Tessin reçut en 1803 ne devant

plus changer, bien que des vestiges profonds de l'ancien séparatisme existent encore de nos jours et semblent devenus impérissables. Nous n'avons plus qu'à étudier l'évolution démocratique d'un Etat unié. Analysons donc la constitution de 1803 qui en est le point de départ.

§ 1. — *Souveraineté.*

La Constitution de 1803 ne dit pas formellement en qui réside la souveraineté. Mais d'après l'article 7, relatif à l'organisation de l'assemblée législative (Grand Conseil), c'est cette dernière qui l'exerce. Cela suffit à établir le principe de la souveraineté populaire, le Grand Conseil étant élu, comme nous le verrons, directement par le peuple. D'ailleurs le principe fédéral que nous avons déjà énoncé, et selon lequel il ne peut y avoir en Suisse de privilèges de lieux ni de personnes, exclut la possibilité d'une souveraineté qui ne résiderait point dans le peuple.

L'art. 3 de la Constitution fédérale, qui édictait le grand principe de l'abolition des privilèges, recevait en fait, dans le Tessin et dans la plupart des autres cantons, une atteinte sérieuse. Alors que de la souveraineté populaire aurait dû découler l'égalité politique des citoyens, les nouvelles constitutions cantonales, ainsi que nous allons le voir pour le Tessin, exigeaient, pour l'exercice des droits électoraux, certaines conditions de fortune, établissant ainsi deux catégories de citoyens,

ceux qui participeraient et ceux qui ne participeraient pas à l'exercice de la souveraineté. Il en était de même en France et dans les autres pays où le peuple avait reçu des droits politiques. Le cens électoral était et devait rester un signe des temps. Les transformations dans la vie sociale et économique ne sont certainement pas étrangères à cette institution.

En résumé, la souveraineté résidait dans le peuple, qui l'exerçait directement par l'élection, dans les conditions que nous allons déterminer, et indirectement par ses représentants.

§ 2. — *Fonction législative.*

Un Grand Conseil de 110 membres en était investi. Cette assemblée était recrutée suivant le système de l'élection directe combiné avec le choix du sort. 38 députés étaient nommés par les assemblées de cercle. Les 72 autres étaient désignés par le sort parmi 190 candidats élus par les mêmes assemblées.

Voici quel était le mécanisme des élections, dans leur ensemble : « ...L'assemblée de chaque cercle fait trois nominations : 1^o elle nomme un député de son district, lequel entre au Grand Conseil sans l'intervention du sort... ; 2^o elle nomme trois candidats hors de son territoire, parmi les citoyens propriétaires ou usufruitiers d'un bien, etc... ; 3^o elle nomme deux candidats hors de

son territoire, parmi les citoyens ayant plus de 50 ans, etc... Les 190 candidats sont réduits par le sort à 72, lesquels, réunis aux 38 députés de la première nomination, forment les 110 membres du Grand Conseil » (art. 14, § 3 et § 4).

Cette obligation, pour les assemblées de cercle, lors des deux dernières nominations, de porter leurs suffrages sur les éligibles des autres circonscriptions électorales, entraînait la faculté, pour chaque électeur, de voter pour un candidat quelconque du canton, ce qui est le signe le plus caractéristique d'un Etat unitaire. Seule la première nomination conservait à l'ancienne communauté de vallée un certain droit de survie par le rôle bien secondaire que jouait le district lors de cette nomination.

Le suffrage par le sort, qui avait sa part dans les élections au Grand Conseil, serait, au dire de Montesquieu, « de la nature de la démocratie » (1). Comme nous ne voyons aucune concordance nécessaire entre les résultats aveugles du sort et l'expression de la volonté populaire, nous préférons nous ranger aux côtés de Rousseau, qui combat ce mode de désignation des représentants du peuple (2).

Indiquons à présent les conditions de l'électorat et celles de l'éligibilité.

(1) *De l'esprit des lois*, livre II, chap. II.

(2) « Les élections par le sort auraient peu d'inconvénients « dans une véritable démocratie, où tout étant égal aussi bien « par les mœurs et par les talents que par les maximes ou par « la fortune, le choix deviendrait presque indifférent. Mais j'ai « déjà dit qu'il n'y avait pas de vraie démocratie » (*Contrat social*, livre IV, ch. III).

Pour être électeur, il fallait remplir, en outre de la condition de cens à laquelle nous avons déjà fait allusion dans le paragraphe précédent, des conditions d'âge, d'état et de domicile. Le taux du cens n'était pas très élevé. Etaient électeurs ceux qui étaient propriétaires ou usufruitiers d'un immeuble ayant la valeur de 200 francs suisses, ou créanciers hypothécaires pour une somme de 300 francs (art. 3). Si on songe que les citoyens tessinois étaient et sont encore à peu près tous membres des corporations bourgeoises (*pâtriziatî*), qu'en cette qualité, et en vertu des antécédents historiques, ils sont presque toujours propriétaires, on s'aperçoit qu'en fait l'art. 3 de la Constitution devait priver bien peu de citoyens des droits électoraux, grâce à la facilité d'acquiescer ou de posséder un terrain ou un autre immeuble de la valeur requise. Franscini, homme d'Etat et historien du Tessin, ne condamne pas moins, et à juste titre, ce système au point de vue politique (1).

Les autres conditions exigées de l'électeur étaient les suivantes : être domicilié depuis un an dans le cercle ou la commune ; avoir l'âge de 20 ans et être marié ou l'avoir été, ou bien avoir l'âge de 30 ans si on n'a pas été marié ; et, dans les cercles où existaient des *patriziati*, si on n'était point *patrizio* de l'une des communes du canton, payer à la caisse des pauvres de son domicile une somme annuelle que la loi devait fixer, proportionnellement à la valeur des propriétés de la commune, et qui devait être comprise entre 6 et 50 frs (2).

(1) *La Svizzera Italiana*, t. II, 1^{re} partie, p. 62.

(2) L'article 3 continue : « Sont exceptés de cette quatrième

Cette dernière condition constituait donc un régime d'inégalité entre les bourgeois et les non-bourgeois. En fait, il faut le dire, ce défaut n'avait qu'une faible portée, la catégorie des citoyens non-bourgeois étant, comme encore de nos jours, fort réduite.

Quant aux deux précédentes conditions, l'âge et le domicile, elles sont trop communes pour que nous nous y arrêtions. Seulement, nous pouvons relever l'inégalité créée entre célibataires et non-célibataires comme une atteinte d'une certaine gravité aux principes démocratiques.

Les conditions d'éligibilité variaient suivant les nominations. Pour les députés de la première nomination, c'est-à-dire pour les trente-huit personnes désignées directement par les suffrages populaires, sans l'intervention du sort, il suffisait d'avoir 30 ans (art. 14). Le juge de paix, qui présidait le comice électoral, ne pouvait être élu dans son propre cercle. Les députés de la seconde et de la troisième nominations devaient remplir à la fois des conditions d'âge et de cens : 25 ans et 16.000 francs en propriété ou usufruit pour ceux de la seconde nomination, 50 ans et 4.000 francs pour ceux de la troisième.

L'article 15 de la constitution ajoutait : « Les membres
« du Grand Conseil de la deuxième et de la troisième no-
« minations n'appartiennent à aucun cercle. Ceux de la

« condition les ministres du culte et les chefs de famille nés en
« Suisse ou dans les pays autrefois sujets de la Suisse, pères de
« quatre enfants de plus de seize ans, inscrits dans les milices
« et qui ont un métier ou un établissement ».

« seconde sont inamovibles s'ils ont été présentés la même année par quinze cercles ». Il pouvait donc avoir des députés à vie. Une telle disposition est essentiellement antidémocratique, puisqu'elle est contraire au libre exercice de la volonté nationale, et parce qu'elle peut permettre à quelque personnage influent de s'assurer une place irrévocable au corps législatif et d'acquérir ainsi, avec l'indépendance et l'irresponsabilité, une autorité contre laquelle la volonté du peuple serait désarmée. Le Tessin devait peu après en offrir un exemple notoire.

Sauf cette clause, les députés étaient élus pour cinq ans, et rien dans la constitution de 1803 ne s'opposait à leur rééligibilité.

Quant aux attributions du Grand Conseil, qu'il est important de signaler ici parce que la fonction législative était la seule dont le peuple élût directement les titulaires, elles étaient énumérées par l'art. 7 : « 1° Il accepte ou rejette les projets de lois qui lui sont présentés par le Petit Conseil ; 2° il se fait rendre compte de l'exécution des lois, décrets et règlements ; 3° il reçoit et signe les comptes des finances du Petit Conseil ; 4° il fixe l'indemnité des fonctionnaires publics ; 5° il approuve l'aliénation des biens cantonaux ; 6° il délibère sur les demandes de diètes extraordinaires, nomme les députés aux diètes et leur donne des instructions ; 7° il vote au nom du canton ». Il convient de noter ici le fait très important que l'assemblée législative n'avait point l'initiative des lois, qui était aux mains du pouvoir exécutif, ce qui diminuait par un certain côté la valeur démocra-

tique de la constitution, cette assemblée étant seule issue des suffrages populaires.

Au sujet de la fonction législative, nous devons signaler la continuation de fait de l'ancien séparatisme qui régnait entre les baillages. Le passé allait en effet revivre encore, durant quelques années, dans ses traditions et ses statuts, par la survivance inévitable des anciennes législations locales, tant que les codes ne seraient pas unifiés pour tout le canton. Les lois nouvelles qui allaient résulter des travaux parlementaires seraient bien uniformes. Mais on ne pouvait en un jour substituer à des textes aussi disparates que les anciens statuts une législation unique. Tant que celle-ci ne serait point réalisée, les anciennes lois et coutumes continueraient à régir les rapports de droit privé et à servir de base aux sentences judiciaires. L'unification des codes, en fait, ne devait aboutir que vingt ou trente années plus tard.

Mais sauf ces quelques survivances de l'ancien régime, dues à l'impossibilité matérielle de reconstruire d'un seul coup jusque dans ses fondements l'édifice politique d'un pays, la constitution tessinoise découlait, au point de vue législatif notamment, du nouvel ordre de choses établi par Bonaparte. Le Tessin n'allait plus avoir qu'un pouvoir de décision, les anciens baillages s'étant fondus en lui, par la perte définitive de leur personnalité de droit public. Il n'y eut plus désormais d'assemblée populaire ni de conseil représentatif dans le district. Les anciens *parlements* des hautes vallées disparurent, et le Grand Conseil absorba toute l'activité législative.

§ 3. — *Fonction exécutive et administrative.*

La suprême autorité exécutive, celle qu'il est de coutume de dénommer « gouvernement », était un Petit Conseil composé de neuf membres. Ceux-ci n'étaient point désignés directement par le peuple, mais par les membres du Grand Conseil, qui devaient les choisir dans leur propre sein. Les élus continuaient à faire partie de l'assemblée législative. Leur fonction devait durer six années ; ils étaient renouvelables par tiers et rééligibles.

N'importe quel membre du Grand Conseil ne pouvait point faire partie du Petit Conseil. Une condition de cens était en effet exigée : « Pour être éligible, il faut être « propriétaire, usufruitier ou créancier hypothécaire « pour une valeur de 9.000 francs en immeubles » (art. 20, §2). Seuls, par conséquent, les députés de la seconde nomination étaient toujours éligibles, puisque ceux-là seuls présentaient nécessairement le cens requis pour l'élection du corps exécutif.

Cette restriction à un petit nombre de personnes du droit d'être élu aux fonctions gouvernementales était loin d'être démocratique.

L'administration comprenait, en outre des diverses branches directement rattachées au pouvoir exécutif proprement dit, un juge de paix par cercle (art. 6) et une municipalité par commune (art. 5). Nous parlerons du

mode de nomination du juge de paix, tant au point de vue des conditions d'électorat que de celles d'éligibilité, dans le paragraphe suivant, relatif à la fonction judiciaire. Nous n'avons qu'à indiquer ici le rôle de ce magistrat en matière administrative et les conséquences qui en résultent au point de vue démocratique.

Ce rôle se réduisait à veiller et diriger l'administration des communes du cercle (art. 6). Comment s'exerçait cette sorte de tutelle ? Par l'intervention du juge de paix dans les affaires communales, et la dénonciation aux pouvoirs supérieurs des actes illégaux de la municipalité. Or, en fait, une telle ingérence était contraire aux traditions de liberté des communes tessinoises, et cette partie des fonctions du juge de paix « se réduisait à zéro », au dire de Francini (1), en sorte que la commune conserva en fait l'autonomie la plus complète.

Cette autonomie persistante de la plus petite unité territoriale constitue un régime extrêmement décentralisé. De même que l'effacement du rôle administratif du juge de paix, l'inexistence politique et administrative du district, que nous avons par ailleurs interprétée comme un passage trop brusque du fédéralisme historique à l'unitarisme théorique, a considérablement favorisé, malgré l'unification constitutionnelle, cette décentralisation administrative. Par suite de la suppression de ce rouage intermédiaire, la machine administrative a perdu de sa puissance, et les organes inférieurs ont gagné en indépendance. Peut-être l'existence d'une administration préfectorale de district, analogue à

(1) *La Svizzera Italiana*, II, 1^{re} partie, p. 151.

celle que reçurent en 1803 la presque totalité des autres républiques représentatives de la Suisse, eût-elle entraîné un contrôle plus large, grâce à cet intermédiaire, de la part du gouvernement sur les autorités locales, et les communes n'eussent-elles pu conserver des attributions aussi étendues. Or, en fait, la constitution de 1803 leur reconnaissait ces prérogatives et, à leur égard tout au moins, sauf cette surveillance théorique du juge de paix dont nous avons déjà parlé, retournait au *statu quo* antérévolutionnaire.

Ces pouvoirs très étendus étaient exercés au sein de la commune par une municipalité élue. Il y avait là un corps représentatif type néo-romain. Ce système fut appliqué à la commune politique, qui se substitua à l'ancienne commune bourgeoise (1), dont le régime était celui des consuls. Cette commune politique naquit de l'extension à tous les citoyens, même non-bourgeois, du droit de s'ingérer dans les affaires d'intérêt communal. La nouvelle commune ne reçut point une organisation aussi démocratique que l'ancienne. La Constitution de 1803 n'établit point en effet le droit pour l'assemblée communale de se faire rendre compte par la municipalité de sa gestion annuelle, de participer directement à la répartition des impôts, aux décisions relatives à la vente de biens communaux, aux emprunts, aux litiges de la commune, à l'acceptation de nouveaux citoyens. Aussi, nous apprend Frascini (2), il a fallu plusieurs années à la nouvelle organisation municipale pour s'im-

(1) Ou *vicinanza*.

(2) *La Svizzera Italiana*, II, 1^{re} partie, p. 76.

planter dans la plupart des régions du canton, et souvent on vit alterner dans la même commune le système nouveau de la municipalité et le système antique de la régence.

L'ancienne organisation fut conservée pour les *patri-ziati* qui passaient au second plan de la scène politique. Les pouvoirs de contrôle de l'assemblée des citoyens devaient d'ailleurs bientôt apparaître dans la commune politique.

La Constitution de 1803 n'étendit pas à tous les citoyens de la commune le droit d'élire ou d'être élu aux fonctions municipales. Les conditions d'électorat étaient les mêmes que pour les élections législatives : domicile, âge et cens (200 francs en propriété ou usufruit immobilier ou 300 francs en créance hypothécaire). Pour être éligible, il fallait avoir 30 ans et un cens de 500 francs (art. 12). La restriction à l'exercice des droits politiques pénétrait donc, en 1803, dans l'enceinte communale.

La municipalité était composée d'un maire ou syndic, de deux adjoints et d'un Conseil municipal de 8 à 16 membres. Les officiers municipaux étaient nommés pour 6 ans, renouvelables par tiers et rééligibles.

§ 4. — *Fonction judiciaire.*

Les autorités judiciaires étaient : un juge de paix par cercle, un tribunal de première instance par district (1) et un tribunal d'appel unique pour tout le canton.

(1) Il ne résultait point de la constitution qu'il dût y avoir un

Les juges de paix, compétents pour les petites affaires civiles, étaient nommés par le Petit Conseil (art. 13).

C'était encore le Petit Conseil qui nommait les juges des tribunaux de première instance, sur une triple liste présentée par le Tribunal d'Appel (art. 21). Les membres de ce dernier étaient choisis par le Grand Conseil (art. 22). Cette organisation du pouvoir judiciaire en faisait, selon le mot de Frascini, « un pouvoir subalterne » (1).

Tous les membres du pouvoir judiciaire devaient présenter des conditions de cens, qui réservaient ces fonctions, pareillement aux fonctions gouvernementales, à une sorte d'aristocratie de fortune. Le cens exigé était de 1.000 francs pour la justice de paix, de 3.000 francs pour les tribunaux de première instance, et de 9.000 francs pour le tribunal d'appel. Les membres de ce dernier devaient en outre avoir exercé pendant cinq ans des fonctions judiciaires ou avoir été membres des autorités supérieures.

§ 5. — *Pouvoir constituant.*

La constitution tessinoise de 1803, pas plus que la constitution fédérale, n'indiquait de quelle manière et tribunal de première instance par district, bien que l'un de ses articles adoptât la qualification de tribunaux de district. Ce fut la loi du 29 mai 1803 qui fixa à huit, un par district, le nombre de ces tribunaux. Grâce à cette loi, le district, image administrative de l'ancienne « tahlmark », devint circonscription judiciaire, et reprit ainsi, à côté de sa réalité historique et géographique, une certaine personnalité de droit public.

(1) *La Svizzera Italiana*, II, 1^{re} partie, p. 72.

par l'intermédiaire de quel corps politique devait s'opérer une éventuelle revision constitutionnelle. En l'absence de toute disposition de ce genre, suffisait-il du principe de la souveraineté du peuple pour voir en lui le pouvoir constituant ?

Au fond, l'on comprend très bien que Bonaparte, dont les ambitions impérialistes se faisaient jour de plus en plus, entendait conserver le droit de réformer les constitutions cantonales, comme il s'était arrogé celui de les imposer aux Etats Confédérés. Son intention était sans doute de détenir, au moins par une sorte de délégation, le pouvoir constituant.

La chute de Napoléon coupa court à toute difficulté. Mais, comme nous le verrons, le pouvoir constituant passa en fait des mains du Médiateur en celles des monarques de la Sainte-Alliance.

§ 6. — *Considérations d'ensemble* (1).

Pour résumer en quelques mots le caractère général de la constitution tessinoise de 1803, nous devons dire que, rédigée suivant le type unitaire et représentatif, elle

(1) Dans ce chapitre et ceux qui vont suivre, nous n'étudions pas toute la constitution, mais seulement ce qui intéresse le point de vue démocratique. Aussi laissons-nous de côté ces importants domaines du droit public que sont la séparation des pouvoirs, les rapports de la chambre et du gouvernement et aussi les libertés individuelles. Nous nous sommes déjà expliqué au sujet de ces dernières.

n'organisait que très imparfaitement la souveraineté populaire qui en était implicitement le principe directeur.

Le peuple n'avait aucune participation directe au gouvernement, mais une participation très indirecte, par l'élection, à un ou plusieurs degrés, des autorités constituées.

Cette constitution, très imparfaite au point de vue démocratique, portait en quelque sorte l'estampille de la doctrine constitutionnelle française. Elle donnait au Tessin sa structure générale définitive. La physionomie extérieure du canton devait rester celle d'un gouvernement unitaire et représentatif. Nous verrons plus tard les réformes qui vinrent altérer ce système et l'adopter à la démocratie directe.

Dès 1803, les communes constituèrent, au sein de ce système uniforme et homogène dans son ensemble, des îlots de gouvernement direct et local. C'était le seul important héritage recueilli de l'ancien régime et grâce auquel, ainsi que nous l'avons déjà exprimé, le séparatisme historique se continua en décentralisation administrative.

CHAPITRE II

LA CONSTITUTION DE 1814

A. — Histoire externe.

L'Acte de Médiation de 1803 tomba avec son auteur. A la chute de Napoléon, un revirement politique s'opéra en Suisse. Sous l'influence de la réaction victorieuse, les patriciens des anciens cantons aristocratiques donnèrent libre carrière à leurs revendications. Dans les baillages, il y eut à craindre un retour à l'ancienne sujétion. Le Tessin traversa lui aussi une période de vives inquiétudes. Uri essaya en effet de lui ravir la Levantine, en proclamant son annexion, comme partie intégrante du territoire. Mais l'intervention des ministres de la Sainte-Alliance, à qui les dissensions intestines de la Suisse servirent de prétexte, pour s'ingérer dans les affaires intérieures de la Confédération, conjura tout danger de démembrement pour notre canton (1).

(1) La guerre qui aboutit à la première abdication de Napoléon avait déjà écarté le danger de l'annexion de tout ou partie du Tessin au royaume d'Italie, danger créé par l'occupation italienne du canton, sur l'ordre du Médiateur, de 1810 à 1813.

Si cette intervention fut heureuse pour l'indépendance et l'intégralité du Tessin, il n'en est pas moins vrai qu'elle orienta son gouvernement vers une voie opposée au but démocratique. Comme Bonaparte en 1798 et en 1803, les grandes puissances prétendirent en effet contrôler les constitutions cantonales, en ordonner la révision aux autorités compétentes et soumettre les projets à leur propre sanction.

De la sorte, ce fut leur influence qui domina, et les constitutions nouvelles allaient se ressentir de l'esprit réactionnaire et antidémocratique de la Sainte-Alliance.

Le Tessin, sur l'invitation de la Diète helvétique, c'est-à-dire en réalité sur l'ordre des ministres étrangers, procéda à l'élaboration d'une nouvelle constitution. Il dut rédiger un certain nombre de projets successifs de nuances diverses, le *veto* des puissances annulant chaque fois l'œuvre préparée. C'est que, éprises de la tradition, les autorités cantonales émanées des comices populaires s'inspiraient de principes trop démocratiques. « Le Tessin était sourd à la voix de la raison et de la politique (1). » Quatre projets de constitution tombèrent tour à tour, ceux des 4 mars, 29 juillet, 4 septembre et 24 octobre 1814 (2). Celui qui allait devenir la constitution de

(1) Paroles du ministre Capo d'Istria, rapportées par Baroffio, *Storia del Cantone Ticino dal 1803 al 1830*, Lugano, 1882, p. 315.

(2) Le premier fut immédiatement repoussé par les ministres plénipotentiaires des grandes puissances. Le second, accepté par eux, parce que rédigé par un collège docile suivant leur propre plan, fut rendu inapplicable par suite d'une puissante insurrection populaire. Le troisième, œuvre d'un comité révolutionnaire, fut, comme le premier, rejeté par un *veto* formel. Il

1814, et qui porte la date du 17 décembre de cette année, dut, pour être accueilli, s'inspirer servilement du programme tracé dans une note officielle par Capo d'Istria, ministre de Russie : laisser la prépondérance au pouvoir exécutif en concentrant en lui le plus de puissance possible, diminuer les droits du peuple et de ses représentants directs, assurer ainsi la suprématie d'un petit nombre de citoyens, en un mot, organiser un gouvernement oligarchique.

Nous allons analyser cette nouvelle constitution au point de vue démocratique. Au préalable, nous devons faire une remarque d'ordre pratique. Jusqu'ici, depuis que nous étudions le Tessin comme partie intégrante de la Confédération, nous avons analysé, avant d'entrer dans le détail de sa constitution particulière, les principes du droit public fédéral qui dominent par en haut le droit public du canton. Cette méthode, que nous continuerons à suivre, dérive en effet de l'observation faite dans la partie juridique de notre introduction, selon laquelle il y a une influence juridique du droit public fédéral, externe par rapport au canton, sur son droit public interne. Pour la période à laquelle nous sommes arrivé, nous ne pouvons procéder de même, la constitution fédérale étant postérieure à celles des cantons, du moins chronologiquement. Il peut paraître bizarre que la Diète ait invité les cantons à se conformer aux principes de la constitution fédérale avant que celle-ci ait été sanctionnée. MM. Bertoni et Olivetti expliquent ce fait en

en fut de même du quatrième, bien que ce fût un Grand Conseil modéré qui l'élabora.

disant que la Diète s'est montrée « cohérente avec le
« principe que la Suisse, devant former une simple ligue
« ou alliance d'Etats souverains, il convenait qu'avant tout
« ceux-ci réorganisassent leurs souverainetés » (1).

B. — Organisation interne.

§ 1^{er}. — *Souveraineté.*

Nous avons vu que la constitution de l'Acte de Médiation n'indiquait point en qui résidait la souveraineté. Celle de 1814 comble cette lacune. « *La souveraineté du canton, dit son article 2, réside radicalement dans l'universalité des citoyens.* » Cette disposition était déjà contenue dans le projet du 4 mars et avait traversé tous les projets successifs de la même année.

L'article 2 ajoutait : « Cette souveraineté est exercée par les représentants du peuple, élus suivant les formes constitutionnelles ». Nous allons nous rendre compte, par l'analyse des dispositions relatives à l'organisation des trois fonctions gouvernementales, de la manière très imparfaite par laquelle cette souveraineté populaire était mise en œuvre.

§ 2. — *Fonction législative.*

Le Grand Conseil, qui en était investi, fut réduit à soixante-seize membres. Une modification profonde

(1) *Le istituzioni svizzere*, p. 50.

était apportée à la « géographie politique » du canton. L'assemblée législative n'était plus en effet la représentation de l'ensemble du territoire indistinctement, mais celle des cercles qui le composaient, et qui nommaient chacun deux députés. L'électeur n'était donc plus appelé à porter ses suffrages sur des candidats quelconques du canton, mais uniquement sur des candidats appartenant à son propre cercle. De la sorte, le corps législatif devenait, par rapport aux cercles, au point de vue représentatif, ce que la diète fédérale était par rapport aux cantons. Le district, dérivation de l'ancienne communauté politique, perdait ainsi le reste de personnalité politique qu'il avait conservé en 1803. Mais le cercle, qui correspondait plus ou moins, lui aussi, à une certaine réalité historique, devenait la subdivision électorale, l'unité administrative et politique, et toutes ces unités, quelle que fût leur importance relative en population et en étendue, étaient égales au point de vue de la représentation au pouvoir central (1).

(1) Cette base de la représentation au Grand Conseil avait déjà été admise dans les projets démocratiques des 4 mars et 24 octobre, qui créaient aussi deux députés par cercle, et celui du 4 septembre, qui limitait à 38, un par cercle, le nombre des membres du corps législatif. Voici les motifs qu'en donnaient les constituants tessinois dans un mémoire qu'ils avaient adressé aux plénipotentiaires à l'appui du projet du 4 mars. Ce système « était dicté par la forme et la nature particulières du canton du Tessin, agrégat de huit baillages distincts, qui connaissent des coutumes et des institutions propres, et qui avaient huit chefs-lieux ; on ne pouvait donc introduire dans ce canton la distinction connue dans les cantons mixtes de ville et de campagne, et attribuer à l'une et à l'autre une certaine représentation ; mais il était nécessaire d'y donner au contraire une représenta-

Empressons-nous d'ajouter que bien qu'il y eût là un retour à la forme fédérative, c'est-à-dire en apparence un élément démocratique, cette répartition électorale nuisait en vérité à la réalisation de la souveraineté populaire. En donnant à chaque cercle indistinctement une voix dans la délibération des décisions législatives, elle contrariait le principe de la majorité d'après lequel, dès lors qu'un Etat a une activité législative unique, c'est la volonté du plus grand nombre qui doit l'emporter, c'est-à-dire que chaque citoyen doit avoir une égale part au déploiement de cette activité (1).

Les règles de l'électorat étaient beaucoup moins démocratiques qu'en 1803. Le peuple perdait en effet la prérogative d'élire directement tous ses représentants au corps législatif. Trente-huit députés seulement sur

« tion égale à toutes les parties. [Ce système était enfin] dicté par les principes d'une sage égalité, qui est la garantie et la base de toutes les institutions politiques. » (dans Baroffio, *Storia del Cantone Ticino dal 1803 al 1830* p. 316 et ss.). L'esprit public tessinois, on le voit, n'avait point encore substitué la notion du citoyen à celle du groupement territorial.

(1) Certes, le principe de la majorité peut entraîner la subordination du pays à de fortes agglomérations urbaines, ce qui semble contraire à l'esprit de la démocratie. Pourtant la démocratie n'est pas autre chose que le gouvernement selon la volonté du plus grand nombre. Faire reposer la représentation nationale sur les régions et non sur les individus, c'est risquer de donner à une minorité le droit qui revient en principe à la majorité. Si l'on veut éviter la « tyrannie » des grands centres, il n'y a qu'à émietter la souveraineté, à localiser l'exercice du pouvoir de décision, mais dès l'instant qu'un Etat a reçu la forme unitaire, la démocratie ne peut se départir de la loi du nombre. Ainsi l'objection précédente est en réalité un argument en faveur du fédéralisme et du gouvernement local.

soixante-seize étaient nommés par les assemblées de cercle. Les trente-huit autres étaient désignés par les membres sortants du Grand Conseil. Le peuple intervenait cependant d'une façon indirecte à cette nomination. En effet chaque assemblée de cercle nommait quatre électeurs, qui allaient se joindre aux électeurs des autres cercles dans le chef-lieu de chaque district. L'assemblée des électeurs composait une double liste d'éligibles, dont le nombre de membres était déterminé par celui des cercles du district, et c'est parmi les candidats proposés par eux que le Grand Conseil en fonction choisissait les trente-huit députés manquants (art. 31).

Les trente-huit députés de la première nomination n'étaient point élus par l'assemblée de tous les citoyens. On était loin encore du suffrage universel. Seuls pouvaient exercer les droits électoraux ceux qui remplissaient les conditions suivantes : 1^o être bourgeois (*patrizio*) de quelque commune du canton ; 2^o avoir 25 ans accomplis (1) ; 3^o posséder une propriété de 200 francs ou un droit d'usufruit de 300 francs ; 4^o être domicilié depuis un an dans la commune où l'on prétendait exercer les droits de citoyen actif, et y être inscrit sur le registre civique (art. 12) (2).

(1) L'âge de la majorité était donc surélevé, mais il n'y avait plus la différence, choquante au point de vue des principes, entre célibataires et non célibataires.

(2) Le suffrage universel avait presque été organisé par le projet révolutionnaire du 4 septembre. En dehors de la condition de *patriziato*, qui était alors toujours exigée, comme l'est encore de nos jours la condition de masculinité, ce projet n'exigeait en effet que les conditions suivantes : avoir vingt ans, appartenir à une famille qui payât les impôts cantonaux et

Les citoyens qui participaient à l'élection des candidats de la seconde nomination devaient remplir des conditions bien plus restrictives encore, puisqu'ils devaient présenter un cens de 4.000 francs.

Ainsi un grand nombre de citoyens étaient privés des droits électoraux et relégués dans la catégorie des citoyens *passifs*, pour des considérations tenant principalement à l'âge et à la fortune,

Naturellement très peu de Tessinois pouvaient accéder, par suite de conditions analogues, aux fonctions publiques. Pour être éligible de la première nomination, il fallait en effet avoir 30 ans et 4.000 francs en propriété ou en usufruit immobiliers ; pour les candidats de la seconde nomination, la condition de cens était de 3.000 francs et celle d'âge de 25 ans.

Ce système de suffrage restreint et à plusieurs degrés était loin d'assurer une représentation conforme à la volonté populaire et au principe de la souveraineté nationale. Il donnait au contraire au Tessin une organisation pleinement aristocratique, conforme d'ailleurs à l'esprit qui l'avait dictée.

L'initiative des lois restait une prérogative du pouvoir exécutif. C'était le principe cher aux ministres des puissances, qui mettaient par là aux mains du gouvernement l'une des plus importantes prérogatives qui devaient rationnellement appartenir au corps législatif, et augmentaient ainsi les moyens d'indépendance vis-à-vis du

communaux, être inscrit sur le registre civique de la commune, et y être domicilié depuis un an (art. 9).

peuple pour le petit nombre des détenteurs de l'autorité exécutive.

La longue durée des charges fut un autre principe antidémocratique imposé par les inspirateurs de cette Constitution. Ainsi, pour le Grand Conseil, nous voyons cette durée fixée à 6 ans.

§ 3. — *Fonction exécutive et administrative.*

C'était le Conseil d'Etat, auquel la Constitution donnait des droits aussi étendus, qui était titulaire de cette fonction. Ses membres, au nombre de onze, étaient nommés par le Grand Conseil dans son propre sein, et continuaient à faire partie du corps législatif.

Les conditions d'éligibilité au Conseil d'Etat étaient l'âge de 30 ans et un cens de 8.000 francs. Les membres de ce collège exécutif demeuraient six années en fonction ; ils étaient renouvelables par tiers tous les deux ans et rééligibles.

Le Grand Conseil élisait, parmi les membres du Conseil d'Etat, deux *landammans*, qui restaient deux années en fonction, et devaient présider à tour de rôle pour un an le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. A ce titre, ils allaient jouir d'une grande influence.

Le peuple n'avait donc aucune part effective à l'exercice de la fonction exécutive.

Rien n'était changé dans l'organisation administrative, sauf que le juge de paix ne recevait même plus de la

constitution le pouvoir de contrôle que l'Acte de Médiation lui avait attribué à l'égard des communes. Il y avait en conséquence un surcroît de décentralisation et d'autonomie communale (1).

§ 4. — *Fonction judiciaire.*

Les autorités judiciaires étaient celles prévues par la Constitution de 1803 et par les différents projets qui avaient précédé celle que nous étudions en ce moment. C'étaient : un juge de paix par cercle, un tribunal de première instance par district et un tribunal d'appel pour tout le canton.

Les juges de paix étaient nommés par le Conseil d'Etat, comme en 1803. Mais le peuple ou plus précisément les citoyens actifs avaient une certaine participation à leur nomination. C'était en effet sur une triple liste présentée par l'assemblée de cercle que le gouvernement choisissait ces juges. Ceux-ci devaient appartenir à leur cercle respectif, posséder 1000 francs en immeubles et avoir atteint l'âge de 30 ans. Ils étaient nommés pour cinq ans (art. 26).

Les membres des tribunaux de première instance étaient aussi désignés par le Conseil d'Etat, sur une

(1) On peut noter ici que le projet du 4 septembre adoptait une organisation communale qui rappelait l'ancien système consulaire, sous forme d'un conseil ayant à sa tête un consul et soumis au contrôle d'une commission des comptes.

triple liste proposée par le congrès du district, c'est-à-dire, par les délégués des assemblées de cercle, qui n'étaient autres que les quatre électeurs nommés par chacune de ces assemblées à l'occasion des élections législatives. L'âge requis pour l'éligibilité était aussi de 30 ans, et le cens de 3.000 francs. La fonction durait six ans ; ces magistrats étaient renouvelables par tiers et rééligibles (art. 27) (1).

Quant à ceux du Tribunal d'Appel, ils étaient nommés pour 6 ans par le Grand Conseil. Les conditions que devaient remplir ses membres étaient : l'âge de 30 ans, un cens de 5.000 francs, et le caractère d'hommes de loi, auquel pouvait suppléer un stage de cinq ans dans l'ordre judiciaire ou l'exercice pendant un an des fonctions politiques (art. 28). Ces magistrats étaient choisis par l'assemblée législative.

En somme, le peuple ne participait que très indirectement à l'exercice de la fonction judiciaire.

(1) Le projet du 4 septembre avait révélé une tendance remarquable à démocratiser partiellement l'organisation judiciaire. Pour la première fois en effet, depuis la Révolution, les citoyens actifs étaient appelés à élire les juges de première instance, sinon directement, du moins à deux degrés. Ces juges devaient être désignés par le congrès du district, qui se composait de trois électeurs par cercle, lesquels étaient nommés par l'assemblée populaire de leur circonscription respective. D'autre part, il devait y avoir, pour certaines localités éloignées des chefs-lieux, des autorités judiciaires spéciales, compétentes pour les petites causes civiles, les « lieutenants de justice » (art. 14), et ceux-ci devaient être nommés par le tribunal de leur district, sur une triple liste présentée par les communes soumises à leur juridiction (Voir ce projet dans Franscini, *La Svizzera Italiana*, t. II, 1^{re} partie, p. 19 à 31).

§ 5. — *Pouvoir constituant.*

Dans les projets constitutionnels des 4 septembre et 24 octobre, l'exercice du pouvoir constituant était placé aux mains du peuple, l'initiative d'une revision étant aux mains de l'assemblée législative (1). La Constitution du 17 décembre n'en parle pas. Comme pour celle de 1803, on peut se demander si l'influence des ministres des puissances étrangères, qui voulaient substituer l'« ordre universel » au désordre révolutionnaire, n'avait pas empêché les dociles rédacteurs de cette constitution de placer dans le peuple ou dans une autorité constituée du canton le pouvoir de la reviser, ou bien si, ne faisant aucune distinction essentielle entre la loi constitutionnelle et les lois ordinaires, on voulait seulement entendre que le corps législatif et le corps exécutif possédaient l'un le droit de décision, l'autre le droit d'initiative, en matière constitutionnelle comme en matière

(1) « Les corrections ou additions à faire à la constitution « devront être délibérées par le Conseil cantonal trois fois, avec « un intervalle de deux années d'une fois à l'autre, et approuvées « chaque fois par les congrès de district » (art. 30 du projet du 4 septembre et art. 38 de celui du 24 octobre.) Il n'était pas indiqué si c'était la majorité des districts ou celle des citoyens qui comptait, bien qu'on devine que ce devait être cette dernière. Mais, fédéraliste ou majoritaire, la revision était populaire en ce sens que le verdict du peuple était souverain. C'était donc la première fois qu'on appelait le peuple tessinois à exercer ce qu'on appellera plus tard le *referendum constitutionnel*.

législative. Le silence même de la constitution de 1814 empêche de se prononcer là-dessus, mais la procédure suivie en 1830, c'est-à-dire lors de la revision de la constitution de 1814, tend à confirmer l'hypothèse de l'assimilation de la loi constitutionnelle aux lois ordinaires.

§ 6. — *Considérations d'ensemble.*

Au point de vue démocratique, qui est le nôtre, la constitution de 1814 constitue un recul par rapport à celle dont elle prenait la place. En général les droits du peuple étaient restreints, quant à l'élection des diverses autorités constituées, le cens était encore aggravé et les pouvoirs toujours concentrés entre les mains d'un petit nombre de grands propriétaires fonciers.

Néanmoins l'influence de la Restauration fut moins sensible dans le Tessin que dans les anciens cantons. Ainsi, à comparer la constitution que nous venons d'analyser à celles que reçurent, à la même époque, les autres républiques représentatives de la Suisse, nous constatons que la première était des moins aristocratiques. C'est que, la plupart des autres cantons existant déjà en qualité de membres de la Confédération avant l'époque révolutionnaire, la tendance réactionnaire y trouva un terrain plus propice. Sauf pour ceux qui étaient historiquement des démocraties pures, le retour au passé qui se manifesta en 1814 fut le retour aux anciens privilèges des patriciens, et à la prédominance des

villes sur les campagnes. Ainsi, dans ces cantons, à l'inégalité nouvelle créée par le cens, et que connaissait le Tessin, s'ajouta l'inégalité ancienne dérivée des habitudes féodales. L'aristocratie de fortune se renforça de cette aristocratie renaissante de localités et de familles « dont les formes vieilles ne se rattachaient plus à aucun principe accepté par la génération nouvelle » (1). C'étaient de nouveaux germes de révolution, que 1830 allait faire éclater.

Le Tessin, république taillée sur le type moderne de la démocratie représentative, et dont la division en cercles, qui répondait à certaines réalités historiques, assurait une égale représentation de toutes les localités au pouvoir central, ne connut que les inégalités résultant du cens électoral et les imperfections provenant de l'organisation tendancieuse des pouvoirs publics. Il n'y eut point de tyrannie d'une région sur une autre, d'une classe sur une autre, le cens exigé pour prendre part aux élections, du moins en ce qui concerne la nomination des députés directement choisis par les comices, étant en fait à la portée du plus grand nombre. Aussi est-ce avec une certaine justesse que le Petit Conseil, en faisant connaître au peuple « l'œuvre de L.L.. E.E.... » lui disait : « Vous constaterez que cette constitution est « la plus démocratique de toutes celles qui gouvernent « les Etats de la Suisse qui ont un régime repré-
« tatif » (2).

(1) Cherbuliez, *La démocratie en Suisse*, I. Introduction historique, p. 63.

(2) Cf. Baroffio, *Storia del Cantone Ticino dal 1803 al 1830*, p. 357.

CHAPITRE III

LA CONSTITUTION DE 1830

A. — Histoire externe.

La revision constitutionnelle de 1830 est l'aboutissement d'une crise politique intérieure dont nous devons dire un mot.

La constitution de 1814, conformément à l'esprit qui l'avait dictée, était de nature à créer une oligarchie dans le canton. Dès les premières années de son application apparurent en effet au premier plan de la scène politique certains personnages qui devaient rester jusqu'en 1830, grâce au système de nomination aux plus hautes fonctions publiques. Ces nouveaux oligarques, les Quadri, les Maggi, les Reali, tous des « jacobins » de 1798, se montrèrent complaisants envers la Sainte-Alliance, et exercèrent un gouvernement très antilibéral. L'« ère des landammans », comme on appelle cette période de l'histoire du Tessin, devait finir par une révolution. Un Tessinois célèbre, Frascini, en fut le principal promoteur (1).

(1) Sa brochure *Della riforma della Costituzione ticinese*

Cette révolution fut pacifique, mais décisive. Elle donna le signal au grand mouvement libéral qui se propagea bientôt dans toute la Suisse. Les événements du Tessin précédèrent même « les fameuses journées parisiennes de juillet 1830 » (1), ce dont Frascini se montre justement fier.

La révolution de 1830 marque donc la victoire du libéralisme sur l'esprit de 1814, qui se perpétua dans le parti dit *conservateur*. Conservateurs et libéraux, voilà désormais les deux pôles de la politique tessinoise. Tels sont les deux grands partis qui vont se disputer le pouvoir au cours du xix^e siècle. Cette lutte sera féconde en malaises de toute sorte, mais on lui devra, vers la fin de ce siècle, une institution nouvelle, excellente au point de vue démocratique, la *représentation proportionnelle*, et celle-ci aura le rare mérite, en fait, d'atténuer considérablement l'antinomie des partis et de faire entrer le Tessin dans une ère nouvelle de paix et de prospérité.

Mais n'anticipons pas. 1830 marque, disions-nous, une victoire libérale. C'est donc dans le domaine des

(Zurich, 1830) eut un grand retentissement. Il faut noter aussi la propagande du journal *L'Osservatore del Cersio* que Frascini rédigeait avec le concours de Peri et de Lurati.

(1) *La Svizzera Italiana*, t. I^{er} : p. 76. Le célèbre historien César Cantù écrivait quelques années plus tard : « *Exemple ou unique ou rarissime d'un peuple approuvant lui-même en toute liberté le Statut qu'il s'est donné, alors que le plus souvent un tel Statut ou bien se forme petit à petit, ou bien est l'œuvre d'un seul ou du plus fort. On ne doit pas oublier que ce mouvement précéda celui qui se produisit en France et tous ceux qui s'ensuivirent* » (*Storia della Città e diocesi di Como*, Como, 1829-1831, liv. V, § 2).

libertés publiques et de leur sanction efficace, qui se rattache, lui aussi, aux principes de la grande Révolution, qu'on peut apprécier le progrès immense accompli par le Tessin en 1830. Mais cette transformation s'accompagna-t-elle d'un progrès parallèle dans le sens démocratique ? Nous devons reconnaître que sur ce second terrain, qui est le nôtre, le progrès fut très relatif, et que ce n'est point encore avec la Constitution de 1830 que le droit public du Tessin effectua un grand pas vers la démocratie.

Il ne faut cependant pas négliger ce fait que la nouvelle constitution fut soumise à l'acceptation populaire (1) et que pour la première fois fut ainsi mis en action dans le Tessin ce rouage du gouvernement direct : le *referendum constitutionnel*. Aussi est-ce de cette année qu'il faut faire dater, avec M. Rensi, la véritable indépendance du canton du Tessin (2).

B. — Organisation interne.

§ 1. — Fonction législative.

L'organisation nouvelle du pouvoir législatif révèle un progrès appréciable dans le sens démocratique. Le Grand Conseil n'est plus nommé en partie par le peuple, en partie par le Grand Conseil sortant. Ses 114 membres

(1) Le projet fut accepté à une majorité écrasante : 37 cercles sur 38. Seule la circonscription de Quadri émit un vote hostile.

(2) Cf. *Una repubblica italiana (il Cantone Ticino)*, p. 18.

émanent directement des suffrages populaires. Chaque assemblée de cercle en nomme trois, parmi les éligibles de sa propre circonscription. Ainsi la représentation nationale conserve toujours le caractère régionaliste de 1814. Nous avons déjà eu l'occasion de critiquer une telle représentation au point de vue de la logique démocratique.

Quelques améliorations sont également apportées aux conditions d'électorat et d'éligibilité. Pour être électeur, il faut, comme l'électeur de la première nomination de la constitution précédente, réunir le caractère de *patrizio* de quelque commune du canton, l'âge de 25 ans, le cens de 200 francs en propriété ou 300 en usufruit, et le domicile d'un an (art. 16). Ces conditions sont communes à tous les électeurs, et c'est dans la suppression des conditions très restrictives de l'électorat prescrites en 1814 pour la deuxième nomination que consiste en partie le progrès réalisé en 1830. Un autre élément de ce progrès est la réduction du cens exigé des éligibles. Dans chaque cercle en effet, « deux des députés doivent avoir 30 ans accomplis »; pour l'autre suffit l'âge de 25 ans. Ils « doivent posséder dans le canton 4.000 francs en im-
« meubles, à moins d'en jouir à titre d'usufruit légal » (art. 32. § 2) (1).

Le progrès qui aurait consisté à donner au Grand Conseil, émanation directe des assemblées électORALES, l'exercice de l'initiative législative, n'est pas réalisé par

(1) Nous rappelons que la précédente constitution exigeait un cens de 4.000 francs pour les éligibles de la première nomination, et un cens de 8.000 francs pour ceux de la seconde.

la constitution de 1830, bien qu'elle proclame le principe de la séparation des pouvoirs.

§ 2. — *Fonction exécutive et administrative*

Le Conseil d'Etat, qui en conserve l'exercice, se compose de neuf membres nommés par le Grand Conseil, comme auparavant (art. 23, § 1).

Il n'est point dit que les membres du Grand Conseil ne puissent devenir Conseillers d'Etat, mais que si les membres du Gouvernement étaient choisis parmi les membres du Grand Conseil, ils cesseraient *ipso facto* d'en faire partie (art. 24, § 8). Il y a donc incompatibilité entre la fonction gouvernementale et la fonction législative. C'est une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs consacré par la nouvelle constitution, et qui réalise, sinon un progrès démocratique, du moins un perfectionnement du système représentatif.

L'âge de 20 ans et un cens de 8.000 francs continuent à être exigés pour la candidature aux fonctions gouvernementales, dont la durée est réduite de six à quatre années.

Il n'y a rien à noter, au point de vue démocratique, à propos des changements apportés dans l'organisation administrative. Le peuple ne reçoit aucune prérogative dans le choix des autorités de cet ordre. D'autre part, malgré la création de *commissaires de district*, dont les pouvoirs sont d'ailleurs très réduits, la décentralisation

la plus extrême continue à être le régime de droit commun. Quelques années après la constitution de 1830, des lois organiques viendront préciser les pouvoirs très larges de la commune politique et de la commune bourgeoise. Nous réservons l'étude de ces lois pour un chapitre ultérieur.

§ 3. — *Fonction judiciaire.*

Au juge de paix étaient adjoints un assesseur secrétaire et un juge supplémentaire, ce dernier ayant la mission de remplacer les deux autres pendant leur absence. Tous étaient nommés par l'assemblée de cercle. C'était un progrès très appréciable dans le sens démocratique puisque, en ce qui concerne la nomination du juge de paix, la constitution de 1814, plus démocratique sur ce point que celle de l'Acte de Médiation, ne donnait aux assemblées de cercle que la faculté de dresser une triple liste de candidats sur laquelle le Conseil d'Etat portait son choix.

Ces trois fonctionnaires de l'ordre judiciaire devaient être des citoyens actifs, ayant 30 ans et une propriété immobilière de 1.000 francs. Ces conditions étaient les mêmes qu'en 1814 : aucun progrès de ce côté.

Pour les membres des tribunaux de première instance, les conditions requises étaient toujours l'âge de 30 ans et 3.000 francs de cens. Les citoyens actifs pre-

naient une certaine part à leur nomination. Chaque cercle nommait trois candidats dans le district correspondant, le cercle de Riviera, seul de son district, en nommant neuf. C'était le Grand Conseil qui choisissait ensuite, parmi les élus du peuple, les membres des tribunaux de première instance.

Les juges d'appel étaient désignés par le Grand Conseil qui devait les choisir hors de son sein. Ici encore, les conditions d'éligibilité antérieurement existantes n'étaient point modifiées. Sept membres du Tribunal d'Appel, qui étaient treize au total, devaient être diplômés ès-sciences juridiques. Quant aux autres, il fallait au moins qu'ils aient été juges ou secrétaires du même tribunal ou d'un tribunal de première instance pendant cinq ans (art. 30, § 2).

Franzini critique avec raison le système de nomination des juges d'appel ou de première instance (1). N'étant nommés que pour une durée limitée, ils ne pouvaient conserver une vraie indépendance vis-à-vis des pouvoirs constitués. De fait, en France où les juges sont aussi nommés par l'un de ces pouvoirs, l'exécutif, il a fallu en arriver à l'inamovibilité des magistrats, comme garantie d'une justice impartiale, et encore il subsiste dans cette nation le danger provenant de l'influence gouvernementale sur les avancements.

Franzini trouvait en outre préférable, pour la nomination des juges de district, le choix par le corps exécutif au choix par le législatif, à cause du moindre nombre

(1) *La Svizzera Italiana*, II, 1^{re} partie, p. 73 et ss.

d'hommes appelés à choisir. Peut-être cet auteur a-t-il raison pour ce qui regarde la valeur morale du choix des juges ; mais au point de vue démocratique, c'est-à-dire de la correspondance de ce choix à la volonté du peuple, il est à présumer que la nomination par le Grand Conseil, qui est le représentant le plus direct du peuple, soit supérieure.

§ 4. — *Pouvoir constituant.*

L'article 48, au titre des dispositions transitoires, annonçait la soumission de cette constitution au vote populaire. Nous en avons déjà noté le résultat.

Le *referendum constitutionnel* était en outre prévu pour l'éventuelle revision du texte en vigueur. L'art. 46 prévoyait en effet « la ratification du peuple avec la majorité absolue des cercles ».

C'était un grand pas vers la démocratie, d'autant plus appréciable que dans la France républicaine un tel droit n'est point encore de nos jours réservé au peuple.

Mais le même article 46 péchait par un autre côté contre la démocratie, car aucune réforme ne pouvait advenir avant douze années. On avait tellement confiance en la bonté de la constitution de 1830, œuvre du peuple et de ses représentants, qu'on croyait à son immutabilité. Et pourtant, appelé à se prononcer sur cette

constitution en 1848, le peuple tessinois devait la sanctionner de nouveau dans son entier, de sorte que l'inconvénient de la restriction au libre exercice du droit de revision constitutionnelle resta purement théorique.

CHAPITRE IV

REFORME CONSTITUTIONNELLE DES 1^{er} — 4 MARS 1855

A. — Histoire externe.

Le Tessin, en 1830, avait précédé de quelques mois les autres pays de l'Europe dans le grand mouvement politique du libéralisme. Comme les autres et plus peut-être que les autres, il allait être agité par de nouveaux sursauts de réaction, générateurs d'insurrections nouvelles.

Bien que 1830 fût une victoire libérale, bien que le parti conservateur fût frappé au cœur par la chute de Quadri, il se produisit après quelques années un courant contraire au libéralisme de 1830, qui entraîna la majorité. Tandis que Franscini poursuivait résolument la réalisation du programme de la « Riforma », le plus grand nombre des libéraux eux-mêmes se refusèrent à suivre la politique résolue de l'auteur de la *Svizzera Italiana*. Peut-être l'excès de zèle vis-à-vis du peuple, qui amena les plus fidèles adeptes de Franscini à persé-

euter, après leur défaite, Quadri et ses rares défenseurs (1), amena-t-il, chez les moins exaltés, un besoin de pondération. C'est ce qui entraîna la scission du parti libéral en deux fractions bientôt rivales : celle des Radicaux et celle des Modérés. Ceux-ci ne tardèrent pas à s'allier aux derniers représentants du Quadrisme pour former avec eux un parti hybride, sans doctrine précise, sans programme d'action bien défini. Ce parti eut pourtant la force du nombre et détint le pouvoir. Les radicaux, Francini, Peri, Luvini en tête, eurent pour eux l'habileté et la volonté tenace ; l'habileté en défendant la liberté de la presse et la liberté de croyance, qui étaient alors le principal objet des divergences politiques, sans offenser en rien la morale ni la religion, ce qui leur permit d'attirer dans leurs rangs un grand nombre d'ecclésiastiques ; la volonté tenace, qui leur fit adopter les moyens de violence, quand la politique du compromis leur parut inefficace, ce qui arriva en 1839.

Les élections de cette année, menées à grand fracas, avaient donné la victoire aux modérés. Seuls, Francini et Fogliardi représentaient encore au Conseil d'Etat la minorité radicale. Ils refusèrent de se solidariser avec les autres membres du gouvernement dans la politique intérieure inaugurée par eux. Francini tint même des discours incendiaires.

(1) Un procès fut intenté contre Quadri, Maggi et autres ex-landammans, pour concussion, abus d'autorité, corruption de fonctionnaires, etc..., Quadri se défendit avec énergie. Aucune sentence ne fut rendue, et la conspiration du silence se fit autour des accusés.

A la suite de mesures antilibérales prises par le gouvernement, la révolution éclata. Pour échapper à la fureur populaire, les Conseillers d'Etat durent s'enfuir ; ils passèrent la frontière, à l'exception de Frascini et Fogliardi, seuls favorables à l'insurrection. Un gouvernement provisoire fut installé sous la présidence du premier. On procéda de suite à la réélection de toutes les autorités politiques, administratives et judiciaires, et tous les élus furent choisis parmi les adeptes du radicalisme.

La politique intransigeante des nouveaux pouvoirs publics suscita à son tour une contre-révolution, en juillet 1841. Celle-ci échoua, et les radicaux conservèrent la direction du pays.

La politique du Tessin resta ballottée entre les deux tendances radicale et modérée, qui n'étaient pas à proprement parler opposées, mais qui répondaient à deux conceptions diverses du libéralisme. Au fond, entre ces deux conceptions, il y avait plus qu'une différence de degrés, et plus tard, nous verrons le parti modéré reprendre l'ancien nom de parti conservateur, tandis que l'épithète de libéral allait n'appartenir désormais qu'à la tendance radicale du libéralisme.

Les luttes politiques furent longtemps très vives après la contre-révolution de 1841, bientôt suivie en 1843 d'un nouveau soulèvement tout aussi infructueux. C'est dans ces conditions que le Tessin se trouvait lorsqu'il fut appelé à prendre part à la fameuse guerre civile de 1847, qui est connue dans l'histoire sous le nom de guerre du *Sonderbund* (1).

(1) Cf. Crétineau-Joly, *Histoire du Sonderbund*, Paris, 2, v. 1850.

On sait de quoi il s'agissait. La Diète fédérale ayant approuvé la décision du gouvernement de l'Argovie de supprimer les couvents et de vendre leurs biens au profit de l'Etat, sept cantons catholiques, Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut et le Bas, Lucerne, Zoug, Fribourg et Valais avaient formé en 1842 une ligue séparée, tendant à la commune défense et à la création d'une organisation militaire collective. C'était une sorte de Confédération dans la Confédération. Ce pacte ayant été publié en 1846, les radicaux et les protestants des autres cantons s'empresèrent de réclamer la dissolution d'une telle ligue, jugée anticonstitutionnelle. Malgré les menaces des grandes puissances, à l'exception de l'Angleterre, la Diète prononça l'année suivante la dissolution du Sonderbund, l'expulsion des Jésuites de tout le territoire et la sanction de ces mesures par les armes en cas de résistance.

On connaît la suite des événements : la rébellion des cantons catholiques et leur défaite. Dans cette lutte, qui manifeste déjà l'emprise de la Confédération sur les Etats particuliers, le Tessin, commandé par un gouvernement radical, prit parti pour la Diète contre les cantons insoumis.

Ces événements firent sentir la fragilité du lien fédéral, et afin d'en éviter le retour, qui aurait pu être fatal pour l'existence de la Suisse, la Diète décida d'élaborer une nouvelle constitution, plus conforme aux besoins généraux de la collectivité des cantons.

Ici, il convient de noter la nouvelle orientation de la politique du parti radical. Jusqu'ici, cette politique consistait à défendre les intérêts du peuple contre les ten-

dances rétrogrades, à organiser la démocratie sur la base des libertés publiques. La liberté de la presse, la liberté du culte, la liberté d'association, étaient les principes défendus par les libéraux-radicaux contre les conservateurs et les modérés. En 1848, les radicaux adoptent une nouvelle tactique. Plus confiants dans les réformes du domaine fédéral que dans celles du domaine cantonal, c'est aux premières qu'ils s'attachent pour réaliser leur programme progressiste, et ils sont amenés par là à réclamer une plus grande autorité du gouvernement central, un champ d'action plus étendu pour l'Etat-confédération. En d'autres termes, ils préconisent la centralisation par la restriction de la souveraineté cantonale. Les conservateurs au contraire, sans doute dans le but de défendre les privilèges aristocratiques de l'Eglise catholique, privilèges fort menacés si la réglementation en était transportée dans le domaine fédéral, par suite de la majorité protestante et radicale de la Suisse, se font les défenseurs de la souveraineté cantonale. En ce sens, le pivot de la politique se déplace. Il ne s'agit plus principalement de savoir si c'est tout le peuple ou un certain nombre d'individus seulement qui doivent exercer le pouvoir, mais si c'est le canton ou la Confédération. Les partis extrêmes discutent sur la centralisation complète ou la décentralisation la plus large. Et, chose bizarre, ce sont les partisans de l'extension des droits populaires en droit public interne cantonal qui proposent l'absorption de la souveraineté cantonale par la fédérale en droit public externe. Nous voyons de nouveau apparaître l'antinomie qui existe entre la conception ration-

nelle française de la souveraineté et la conception historique suisse. Les radicaux, dans l'intérêt du libéralisme, adoptent la première, et ce sont les succès de leur politique qui vont bientôt engager la Suisse dans la voie de l'unification, au détriment de la puissance politique des cantons (1).

La Diète de 1848, en majorité radicale et sous l'impulsion des récents événements, adopte en effet pour la Suisse une forme de gouvernement plus centralisatrice, qui n'est pas encore le gouvernement unitaire, mais qui s'en rapproche. Une transformation profonde s'opère au sein de la Confédération, dont le droit public est désormais reconstruit sur de nouvelles bases, la Confédération Helvétique devenant l'Etat fédéral suisse (2).

Cette transformation dans le droit public fédéral semblait devoir amener une revision des constitutions cantonales. Il n'en fut rien. De fait, le droit public actuel du Tessin a encore pour charpente la constitution cantonale de 1830. Seulement tout nouveau principe introduit dans le droit public cantonal par la constitution fédérale se

(1) C'est à cause de ce changement du pivot de la politique cantonale que, dans le Tessin, c'est le parti dénommé conservateur qui a proposé les réformes les plus démocratiques, comme nous le verrons plus loin. Il n'y a plus antinomie aujourd'hui entre conservateur et démocrate. La preuve en est que le nom officiel du parti conservateur tessinois accouple ces deux épithètes.

(2) Nous avons déjà fait observer dans notre introduction l'importance de cette réforme au point de vue des rapports des deux souverainetés, fédérale et cantonale, et le mouvement d'oscillation qui en est dérivé pour la politique suisse entre les tendances unitariste et fédéraliste.

superpose à ceux déjà existants et les annihile en ce qu'ils lui sont contraires. Le droit public cantonal est comme une substance malléable qui se modèle sur le droit public fédéral et subit les empreintes des réformes de ce dernier. Souvent aussi, c'est dans le domaine cantonal, plus propice aux expérimentations politiques, que les grandes réformes s'élaborent, et de là elles passent parfois dans le domaine fédéral ; c'est alors le droit public fédéral qui subit l'influence des réformes cantonales, comme plus tard le « referendum législatif » peut en offrir un exemple. En 1848, la Constitution fédérale ne faisait que consacrer les réformes libérales déjà opérées par la plupart des cantons, et c'est la raison principale pour laquelle la revision des constitutions cantonales ne présentait à cette époque aucun caractère d'urgence.

Le Tessin ne devait procéder à une revision constitutionnelle qu'en 1855, à l'occasion de certains événements connus dans l'histoire locale sous le nom de *Pronunciamento*.

Le parti libéral après de longues années de gouvernement s'était peu à peu affaibli, tandis que l'opposition conservatrice avait recouvré une force grandissante. Bientôt une de ces luttes, auxquelles l'on assiste au cours de la vie politique des nations et dont l'histoire particulière du Tessin est toute remplie, allait s'engager entre les deux tendances historiques. Des événements extérieurs en fournirent prématurément l'occasion.

En 1852, le gouvernement tessinois ayant indisposé l'Autriche par l'expulsion d'un certain nombre de capucins ressortissant de l'Empire voisin, et par l'hospitalité

accordée aux conjurateurs mazziniens, Radetski, gouverneur militaire de la Lombardie, usa de représailles en chassant de cette province tous les Tessinois qui s'y trouvaient établis, et renouvela les mesures coercitives de la Révolution en décrétant le blocus de la frontière tessinoise. Les habitants du canton, qui ressentirent bientôt l'effet de ces mesures, prirent à partie leur propre gouvernement. — La presse devint virulente. Qui jugeait le gouvernement trop provocateur vis-à-vis de l'Autriche, qui le taxait de faiblesse à son égard. Les critiques surgissaient des deux camps extrêmes, celui des conservateurs et celui des ultra-radicaux ou *popoliniens* (du nom d'un de leurs journaux, le *Popolino*). Ces partis extrêmes, également hostiles au gouvernement existant, se coalisèrent pour le renverser, et prirent le nom commun de « fusionnistes ». Le terrain d'entente était dans les débats autour d'un projet de réforme constitutionnelle, dans le sens de l'extension des droits populaires par l'adoption du *veto* législatif et de l'*initiative* en matière constitutionnelle avec quorum limité. Le 29 octobre 1854 eurent lieu les élections au Conseil national suisse. Tous les candidats fusionnistes furent élus, et Franscini, Luvini, Pioda etc... battus par l'opposition. Des désordres s'étaient produits dans certains comices. Aussi l'Assemblée fédérale, lors de la vérification des pouvoirs, annula toutes les élections tessinoises. Le peuple se montra très vexé et il se préparait à manifester, lorsque brusquement un événement banal, l'assassinat du libéral Degiorgi, vint dévier le courant de l'opinion publique. Sur un appel parti de Locarno, des bandes

armées s'organisèrent dans toutes les parties du canton, parcoururent les villes et les vallées, saccagèrent les imprimeries des journaux fusionnistes. Un Comité de Salut Public fut placé à côté du gouvernement avec des pouvoirs très étendus, et il fut procédé à des arrestations nombreuses, bientôt suivies de l'absolution générale.

Ce mouvement spontané de dévouement au parti gouvernemental rendit celui-ci plus puissant que jamais. La réforme préparée aboutit partiellement. Elle porte la date des 1^{er}-4 mars 1855.

Avant d'aborder l'étude de cette réforme, il convient, selon la méthode déjà suivie précédemment, d'analyser brièvement les principes du nouveau droit public fédéral et leur influence, au point de vue démocratique, sur le droit public interne du Tessin.

B. — Influence du droit public fédéral de 1848.

Les principes nouveaux, que l'extension du domaine du droit public fédéral imposa au droit public cantonal, eurent sur ce dernier une puissante influence dans le sens démocratique.

Prenons par exemple l'article 6 de la nouvelle constitution fédérale. Il édicte la nécessité, pour chaque constitution cantonale, d'être sanctionnée par la Confédération. Et il ajoute : « Cette garantie est accordée, pourvu :
« a) que ces Constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale ; b)
« qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après

« des formes républicaines, — représentatives ou démocratiques; c) qu'elles aient été acceptées par le peuple et « qu'elles puissent être revisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande ». Ainsi, la forme républicaine est exigée de tout canton (1), et cette règle est complétée par les autres dispositions de la même constitution qui édictent le *suffrage universel*, conséquence logique du principe de l'égalité politique (2). En outre, la troisième condition édictée par l'article ci-dessus établit dans le domaine cantonal le *referendum* et l'*initiative populaire* en matière constitutionnelle. On devine l'importance, au point de vue démocratique, de l'influence exercée par là par le droit public fédéral sur le droit public cantonal, en l'obligeant à adopter des institutions que, même de nos jours, très peu de constitutions connaissent en dehors de la Suisse. Pour le Tessin, cette obligation n'est pas sans réaliser un grand progrès vers la démocratie, car s'il connaît déjà en 1848 le *referendum*, ou sanction populaire en matière constitutionnelle, l'initiative populaire n'est point encore avant cette date entrée dans son droit public.

(1) La principauté de Neuchâtel venait de se soustraire à la souveraineté du roi de Prusse et de proclamer la république.

(2) La Constitution de 1848, dans ses dispositions transitoires, abrogeait en bloc les dispositions contraires des constitutions cantonales. Le gouvernement tessinois fit néanmoins la sourde oreille, et laissa subsister en fait le régime censitaire de 1830. Ce ne fut qu'en 1863, sur l'invitation expresse des autorités fédérales, que ce gouvernement appliqua le *suffrage universel*. Celui-ci entra en 1875 seulement dans le droit public positif du canton. Aussi ne l'étudierons-nous qu'avec la réforme constitutionnelle de cette date.

Ici, une remarque s'impose. C'est de 1875 que les auteurs font dater, pour ce canton, l'adoption de l'initiative populaire constitutionnelle. C'est en effet en 1875 seulement qu'est entrée, dans le corps de la constitution écrite du Tessin, cette importante institution. Mais il n'en est pas moins vrai que c'est depuis 1848 que le Tessin connaît l'initiative populaire constitutionnelle, par l'effet du droit public fédéral. Certes, la réforme de 1875 transforme l'institution, en accordant à un nombre très limité de citoyens, à une fraction de la masse électorale, le droit d'initiative, tandis que la constitution fédérale de 1848 n'investit du même droit que la majorité des citoyens. Mais entre ces deux initiatives, il n'existe point de différence essentielle, et l'année 1848 n'en reste pas moins la date originaire de cette institution pour le Tessin, comme pour les autres cantons suisses qui ne la connaissaient déjà auparavant.

C. — La réforme cantonale.

La revision constitutionnelle de 1855 constitue une série de victoires pour l'idéal démocratique. Signalons : la réduction à 20 ans de la majorité politique, l'institution du jury en matière criminelle et l'initiative du Grand Conseil en matière législative (1).

(1) Nous ne nous arrêtons pas à la réduction du nombre des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux, en 1855, bien que cette modification ait été inspirée par un esprit démocratique, et que les Suisses aient toujours vu là un progrès dans ce sens. Nous passons aussi sur l'exclusion des ecclésiastiques de toutes

§ 1. — *Majorité politique.*

La réforme, dans son article 8, disait : « L'exercice de « la citoyenneté active s'acquiert à l'âge de 20 ans accomplis ». C'était une modification au paragraphe *b* de l'article 16 de la constitution existante. Mais les trois autres paragraphes du même article, concernant les conditions de cens, de *patriziato* et de domicile, subsistaient, quoique abusivement pour certaines d'entre elles, de sorte que la réforme de 1855 n'apporta pas au Tessin le suffrage universel, malgré les exigences de la constitution fédérale.

Cependant, l'extension des droits politiques aux citoyens âgés de 20 à 25 ans réalisa un progrès notable dans le sens qui nous intéresse. Un plus grand nombre d'électeurs se trouvaient appelés à l'exercice de la souveraineté, et l'adoption ultérieure par la plupart des législations de l'âge de 20 ans ou d'un âge très rapproché comme point de départ de la majorité politique prouve que la réforme de 1855 réalisait un progrès, même au point de vue pratique. On en a d'autant plus la conviction qu'il s'agit d'un canton suisse, et que l'on ne peut dénier au peuple suisse dans son ensemble une précocité spéciale dans la formation de l'esprit public (1).

les fonctions publiques, bien que la plupart des auteurs, entre autres M. Rensi (*Una repubblica italiana*, p. 20) la signalent comme un progrès démocratique, cette opinion nous paraissant sujette à caution.

(1) Dans les cantons à *landsgemeinde*, le droit traditionnel con-

Certes, on ne peut dire où de telles réformes doivent s'arrêter, et l'idéal démocratique, impliquant la participation de tous à l'exercice de la souveraineté, semble s'opposer à toute limitation. Cependant, la nature humaine a ses lois, qui dépassent la portée des lois conventionnelles, et dans notre question la théorie fait nécessairement place ici à l'opportunité et à la sagesse pratique des institutions.

§ 2. — *Jury.*

Cette institution est généralement considérée comme très démocratique parce qu'elle substitue à des juges de carrière des juges indépendants des pouvoirs publics, et parce que l'on y voit « le véritable garant de la liberté individuelle dans tous les pays du monde où l'on aspirera à être libre » (1). Ce n'est pas pour ces motifs d'ordre pratique, contrebalancés d'ailleurs par les défauts d'incompétence et d'ignorance qui le font décrier par d'autres, que nous classons le jury parmi les victoires démocratiques de la réforme de 1855.

Le jury, en effet, ne présente de valeur, au point de vue des principes démocratiques, que s'il émane du peuple. Or, dans la plupart des pays où l'on vante sa valeur démocratique, ce sont des autorités publiques qui sacrant la maturité civique à 18 ans, âge auquel le jeune homme était réputé capable de porter les armes.

(1) Syeyès, *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* Paris, 1789, p. 100 et 101.

composent les listes des jurés. Au point de vue populaire, cette institution n'est donc guère supérieure à celle des juges permanents. On ne peut dire qu'il assure la représentation véritable du peuple en matière judiciaire, et c'est avec raison qu'Esmein critique l'opinion de ceux qui vont jusqu'à prétendre que le jury participe du gouvernement direct (1).

Mais le jury, dans le Tessin, fut organisé selon les principes démocratiques. Ce fut le peuple lui-même qui fut appelé à élire ces juges éphémères, et comme à cette date le Tessin ne connaissait point encore l'élection directe des magistrats de l'ordre judiciaire, l'institution du jury et son application aux cas les plus importants constituèrent un véritable progrès démocratique, car elles permirent au peuple de participer plus directement à la fonction juridictionnelle par la nomination directe de cette catégorie de représentants.

De même que le jury n'a aucune importance démocratique dans un pays où il serait désigné seulement par les représentants du peuple, tout comme les autres juges, de même cette institution perd d'importance dans un pays où les juges et les jurés sont nommés les uns et les autres par le peuple. Mais dans ce cas elle conserverait encore une certaine valeur même en théorie. Les

(1) « Pour que celui-ci (le gouvernement direct) existât, il « faudrait que le litige fût soumis au corps entier des citoyens. « Alors même qu'on admettrait pratiquement que la nation, en « instituant le jury, a délégué des pouvoirs à quelques citoyens « désignés par le sort, ou rentrerait en plein dans le gouvernement représentatif. » (Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, 1909, 5^e édit. p. 462).

jurés, en effet, étant renouvelables lors de chaque procès ou à chaque session, le libre choix du peuple serait mieux réalisé que s'il s'agissait de juges permanents, irrévocables pendant toute la durée de leur mandat. La courte durée de la fonction est en effet un élément de démocratie dans tous les régimes.

§ 3. — *Initiative législative.*

Depuis la constitution de l'Acte de Médiation jusqu'à celle de 1830, l'initiative des lois était toujours restée exclusivement aux mains du pouvoir exécutif. C'était un système antidémocratique. Le pouvoir exécutif, en effet, devenait le seul pouvoir exerçant réellement la souveraineté, tandis que le législatif, émanation directe du peuple souverain, était privé de l'exercice de ses attributions naturelles. La réalisation de la volonté générale était dès lors fort compromise.

Au contraire, la séparation des pouvoirs, principe démocratique dans un gouvernement représentatif, du moins en tant qu'il assure au corps législatif, directement élu par le peuple, la pleine possession de ses prérogatives naturelles, impliquait l'attribution à ce corps de l'initiative législative. C'est l'objet même de l'article 3 de la réforme que nous étudions.

Ce n'est pas que le droit de proposer les lois soit exclusivement passé en 1855 aux mains du Grand Conseil. Il est dit en effet que « le droit d'initiative des lois

et décrets législatifs est aussi de la compétence du Grand Conseil ». C'est dire que le Conseil d'Etat conserve les mêmes droits en cette matière, et continue à exercer le droit d'initiative concurremment avec le corps législatif. C'est évidemment encore un échec partiel à la séparation des pouvoirs, mais non à proprement parler un échec à la démocratie. Ce système est même, sans doute, pratiquement préférable à celui d'une absolue séparation, celui qui est chargé de l'exécution des lois étant aussi bien ou mieux placé que l'assemblée législative pour voir les défauts ou les lacunes de la législation.

Quoi qu'il en soit, du point de vue démocratique on ne peut contester le progrès réalisé par la réforme de 1855 en restituant au corps législatif l'un des droits inhérents à cette fonction politique.

CHAPITRE V

RÉFORME DE 1875 : L'INITIATIVE POPULAIRE CONSTITUTIONNELLE LE SUFFRAGE UNIVERSEL

A. — Histoire externe.

Le parti radical, qui représentait en Suisse la tendance démocratique et centralisatrice, fit adopter en 1874, par la majorité du peuple et des Etats une nouvelle constitution fédérale qui est à la fois un nouveau pas vers l'unitarisme et vers la démocratie directe (*referendum facultatif*). Nous n'entrons pas dans le détail de la réforme, nous contentant de signaler la restriction de la souveraineté cantonale qui en fut la conséquence. Au point de vue de l'organisation démocratique interne, aucune modification n'en résulte pour le droit public cantonal.

La minorité conservatrice et catholique avait voté contre l'adoption de cette constitution ; elle avait même réussi, par son alliance avec les radicaux de la Suisse française, à faire avorter, deux années auparavant, une première tentative de réforme émanée des radicaux de la Suisse alémanique.

Les gouvernements des cantons catholiques appartenaient à peu près invariablement à cette minorité conservatrice. Seul le gouvernement du Tessin était passé alternativement aux mains des conservateurs et des radicaux. M. Seignobos en fait la remarque dans son *Histoire politique de l'Europe contemporaine* (1). Aussi dans ce canton y avait-il le plus souvent antinomie entre la ligne de conduite du gouvernement et les inclinations populaires. Bien que les radicaux l'eussent emporté, lors de la constitution libérale de 1830 et de la réforme démocratique de 1855, la masse du peuple restait profondément conservatrice, surtout en ce qui concerne les choses de la religion. Or, à cette époque, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, le terrain de la lutte des partis n'était pas à proprement parler le terrain constitutionnel, mais le terrain législatif. Les radicaux, voulant donner à la législation un esprit conforme à leur programme, qui comportait, avec les autres libertés publiques, celle du culte et la laïcité de l'école et des autres services publics qui en est la conséquence logique, se heurtèrent maintes fois à l'hostilité populaire. De là ces contre-révolutions fréquentes qui firent du Tessin du xix^e siècle le canton le plus agité de la Suisse.

Le peuple tessinois étant en majorité hostile aux réformes libérales dans le domaine des pouvoirs de l'Eglise, les conservateurs avaient intérêt à exploiter ce penchant en flattant le peuple et en adoptant une politique favorable à la masse. C'est la raison pour laquelle,

(1) Paris, 1897, p. 263 et 265.

dans le Tessin, ils se firent les champions des réformes ultradémocratiques, de sorte que la lutte des partis cesse d'avoir de l'intérêt à notre point de vue. Ayant le même programme que les radicaux et les libéraux sur le terrain constitutionnel, poussant même plus loin qu'eux les déductions logiques du principe démocratique, ce n'est que dans le domaine de la législation et de l'administration qu'ils se montrèrent réactionnaires, et que leur doctrine ne révéla point de changement.

C'est ce qui explique que les conservateurs, dans le Tessin, étant arrivés au pouvoir en 1875 et voulant s'y maintenir, proposèrent une revision éminemment démocratique de la constitution cantonale. Chose curieuse, les radicaux ou libéraux combattirent énergiquement ce projet. Eux, les démocrates de la veille, pouvaient passer en 1875 pour les représentants de la tendance antidémocrate. Les rôles étaient intervertis. Quelle est la cause de ce renversement? C'est que, très habilement, les conservateurs avaient glissé au sein de la réforme, parmi des principes de la plus pure démocratie, certains autres principes se rattachant aux intérêts chers à leur parti, comme la liberté de l'enseignement privé, favorable aux congrégations religieuses, et la garantie des *patriziati* favorable aux corporations bourgeoises. Or, sur ce point, les radicaux étaient irréductibles, ce qui les amena à rejeter systématiquement le projet dans son ensemble. De la sorte, c'est aux seuls conservateurs que revient le mérite de la réforme démocratique de 1875, que le peuple sanctionna le 19 septembre de la même année.

B. — La réforme.

Quel est le contenu de cette réforme? Il suffit, pour l'indiquer, de signaler quelques-unes de ses dispositions. L'art. 1^{er} édicte que les votations populaires sur toutes les affaires intéressant le canton ou les districts, ainsi que les nominations populaires des autorités publiques, auront lieu dorénavant dans les assemblées de commune, et au scrutin secret. Le vote secret était combattu par les libéraux, qui le jugeaient alors contraire à la sincérité des opinions individuelles. L'art. 2 consacrait la liberté de l'enseignement privé, également combattue par les libéraux, qui y voyaient une arme dont le clergé pouvait se servir pour propager son influence. L'art. 3 contenait l'importante innovation, pour le Tessin, du *suffrage universel*; nous en reparlerons plus loin. L'art. 4 réduisait de 7 à 5 le nombre des membres du Conseil d'Etat alors que jusque-là les conservateurs avaient généralement opiné en faveur de l'extension de ce nombre. L'art. 6 garantissait la liberté des *patriziati*, maintenant et perpétuant ainsi, comme nous aurons encore l'occasion de le dire, leur caractère de personnes de droit public. L'art. 9 venait renforcer l'application d'une séparation des pouvoirs bien comprise, en transférant dans le domaine de la compétence des tribunaux judiciaires le contentieux des litiges administratifs. L'art. 10 transférait au Grand Conseil le pouvoir de nommer les officiers du Ministère Public et de l'Instruc-

tion Judiciaire. L'art. 12 rééditait le principe de l'incompatibilité de la fonction de député au Grand Conseil avec tout emploi public salarié, sauf avec les fonctions municipales ou celles des députés aux chambres fédérales.

Tel était le corps de la réforme. Mais il y avait un appendice dans lequel, sous le titre de dispositions transitoires, était contenu un des grands principes de démocratie pure, l'*initiative populaire* en matière constitutionnelle, qui fait le principal objet du présent chapitre. Comment une telle réforme, d'un caractère permanent et d'autre part si importante pour le droit public tessinois, puisqu'elle contribua puissamment à lui imprimer un nouveau mouvement de progression vers l'idéal démocratique, a-t-elle pu se trouver transcrite parmi de simples dispositions transitoires ? Peu importe ; la réforme avait son importance, et nous devons lui réserver, comme à celle du suffrage universel, une note spéciale dans ce chapitre.

§ 1. — *Suffrage universel.*

Nous ne chercherons pas à démontrer l'importance, au point de vue démocratique, du « suffrage universel ». Nous ne ferions que répéter ce que l'on peut lire dans tout ouvrage de droit constitutionnel ou de droit public général. D'ailleurs, la corrélation étroite et nécessaire, qui existe entre cette institution et la souveraineté du

peuple, n'est-elle pas assez évidente pour qu'il soit utile de l'établir.

Cependant, nous ne pouvons négliger d'indiquer la modification dans la conception de la démocratie, qui correspond au passage du suffrage *censitaire* au suffrage *universel*. Ici encore, il nous suffit de rappeler les théories classiques.

Il y a, chez les auteurs, deux conceptions diverses du suffrage, celle qui y voit un droit individuel et celle qui en fait une fonction sociale (1). La première mène droit à l'égalité politique, partant à la démocratie. La seconde, au contraire, semble plutôt favorable à l'aristocratie, aristocratie de naissance, ou de fortune, ou d'intelligence. Nous ne recherchons pas quelle est la valeur sociale respective de ces deux conceptions, et laquelle mérite la préférence dans la pratique. C'est là une de ces questions d'appréciation que nous avons toujours éludées au cours de cette étude. Mais nous pouvons affirmer que seule la théorie qui fait du suffrage politique un droit de l'homme (2), est toujours compatible avec la démocratie, entendue dans le sens que nous avons défini dans notre introduction (3).

(1) Voir le très clair exposé de ces deux doctrines dans Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel*, 5^e éd., 1909, p. 297 et ss.

(2) C'est la doctrine de Rousseau.

(3) Comme le dit M. Posada, la première théorie est la conséquence du caractère révolutionnaire qu'a revêtu historiquement le mode d'établissement de ce suffrage, la seconde étant au contraire une forme de la résistance que les classes et les partis conservateurs opposent au courant démocratique (*El Sufragio*, Barcelone, 1901 ; analyse de M. G. Richard dans *Année Sociolo-*

Jusqu'en 1875 dans le Tessin comme jusqu'en 1848 en France, c'est la première théorie qui a influencé le régime constitutionnel ; c'est pourquoi le suffrage est resté censitaire. Or, le cens restait, pour le Tessin, le seul obstacle notable au suffrage universel, la condition d'âge ayant été réduite, par la réforme de 1855, à la majorité normale. Une décision fédérale de 1863, par application de la constitution fédérale de 1848, le supprima en fait dans tous les cantons, et la réforme tessinoise de 1875 consacre cette mesure, en sorte que c'est en 1875 seulement que la suppression du cens apparaît dans le droit positif du canton. Il y avait encore la condition de *patriziato*, souvent mentionnée au cours de cette étude ; la réforme de 1875 la supprime à son tour ; cette condition avait aussi été virtuellement abolie par le nouveau droit public fédéral. La nouvelle réforme étend même à des citoyens d'autres Etats confédérés le droit de suffrage politique dans les affaires cantonales et communales, puisqu'elle déclare que « tout citoyen suisse domicilié » dans le canton du Tessin aura le droit de voter dans « les affaires cantonales et communales, et exercera tout autre droit civil et politique conformément à la Constitution fédérale et aux lois y relatives » (art. 3). Cette extension des droits politiques à des hommes qui ne sont pas des nationaux au point de vue cantonal, est une anomalie qui ne s'explique que par la conformité

gique, Paris, 1901-1902, p. 377 et ss.). M. Posada soutient une théorie intermédiaire selon laquelle le suffrage est un droit naturel de l'homme, mais un droit « toujours historiquement conditionné ».

de cette réforme au mouvement unificateur qui se développe en Suisse. Une telle mesure serait pour étonner de la part des conservateurs, défenseurs du régionalisme et du cantonalisme, qui ont proposé cette réforme, si la fin de l'article 3 précité ne rappelait précisément qu'elle était imposée par le droit public fédéral, tel qu'il résultait de la constitution helvétique de l'année précédente (1). Ainsi, grâce à la suppression du cens électoral, le Tessin atteignait à peu près le maximum de démocratie possible dans un gouvernement représentatif. De république bourgeoise, c'est-à-dire partiellement aristocratique, elle devenait république démocratique. Il lui restait à commencer une nouvelle ascension, vers le gouvernement direct, vers la démocratie pure; à donner une nouvelle expression à la souveraineté populaire, qui devait cesser de résider uniquement dans le droit de suffrage politique, mais consister dans la participation effective du corps des citoyens au gouvernement. En 1875 il commença cette nouvelle évolution vers un type démocratique supérieur, et alors qu'il venait de rejoindre le groupe des États qui, grâce au suffrage universel, étaient déjà de véritables démocraties représentatives, il dépassa du même coup certains d'entre eux par l'adoption d'un organe primordial de démoc-

(1) Art. 43, de la Constitution fédérale : « ...Le Suisse établi « jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens « du Canton et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de « la commune ». Le même article excepte naturellement le droit de participation aux biens patriciaux et le droit de vote dans les affaires purement bourgeoises.

cratie directe, l'initiative populaire en matière constitutionnelle.

§ 2. — *Initiative populaire constitutionnelle.*

C'est de 1848, comme nous l'avons déjà dit, qu'il faudrait faire dater cette institution, puisque la constitution fédérale de cette année exigeait des constitutions cantonales qu'elles fussent revisables sur la demande de la moitié des citoyens actifs. Mais il s'est opéré dans les cantons, après cette date, un mouvement en faveur d'une initiative populaire plus large, accordant le droit de proposer la revision à un nombre déterminé de citoyens, peu ou prou inférieur à la moitié des électeurs inscrits. De la sorte, le droit d'initiative constitutionnelle a pris une tournure et une importance nouvelles, et c'est du jour où la constitution cantonale a fixé le nombre de voix nécessaires pour qu'il y ait lieu de donner suite à la procédure revisionnelle que l'on fait généralement dater l'introduction de l'initiative dans le canton. Or, pour le Tessin, c'est en 1875 que cette réforme est advenue.

Voici en effet ce que contiennent les dispositions transitoires du décret constitutionnel de 1875 :

« La constitution cantonale pourra être révisée intégralement ou partiellement :

- a) « Quand la majorité des membres qui composent le
« Grand Conseil le propose.

b) « Quand 7.000 citoyens actifs le demandent, dans les
« formes et suivant le mode établis par la loi.

« § 1. Dans ces cas, le Conseil d'Etat devra, dans le
« délai d'un mois, soumettre au peuple la question de
« savoir s'il entend ou non reviser la Constitution, et,
« dans l'affirmative, si le projet de revision doit émaner
« du Grand Conseil ou d'une Constituante, laquelle, le
« cas échéant, sera nommée suivant le mode suivi pour
« le Grand Conseil.

« § 2. Les délibérations relatives à la revision de la
« Constitution, qu'elles soient préliminaires ou consécu-
« tives, auront lieu dans les assemblées communales au
« scrutin secret, à la majorité absolue des votants inter-
« venus dans les assemblées » (art. 15).

Ainsi, 7.000 citoyens, un quart environ du corps électoral, peuvent désormais provoquer une revision totale ou partielle de la constitution existante, proposer la suppression d'un article, ou l'adjonction d'une nouvelle disposition, ou la refonte totale de la loi fondamentale. On sent toute l'importance de l'innovation. Exiger, pour que le peuple ait le droit de proposer une revision, que la moitié des voix des citoyens actifs soient réunies, c'est en quelque sorte rendre l'institution inapplicable, si l'on compte avec les indifférents et les empêchés. Pour qu'il en aille différemment, il est nécessaire de fixer au-dessous de la moitié du nombre total des citoyens la somme des voix nécessaires pour qu'il soit donné suite à l'initiative. D'autre part, il faut que le nombre de signatures requises soit assez important pour que le lourd travail d'une revision ne soit pas à la merci de la volonté fan-

taisiste d'un seul individu ou de quelques-uns. Et pourtant, nous voyons certains cantons et demi-cantons, Uri, Glaris, les deux Appenzell, accorder le droit d'initiative constitutionnelle à un seul citoyen ou à un nombre infime de citoyens. Mais on peut se rendre compte que tous ces Etats sont des gouvernements à *landsgemeinde*, et que dès lors l'extrême facilité de l'initiative résulte pour eux, historiquement et logiquement, du système constitutionnel lui-même.

Quand le nombre de signatures requis est réuni, le corps électoral dans son entier doit se prononcer sur la revision, et c'est en cela plus précisément que consiste l'initiative populaire, tandis que la première phase de la procédure pourrait se dénommer l'*initiative individuelle d'un groupe de citoyens* (1). Il y a là une sorte de « referendum » sur la proposition de réforme émanée des initiants ; en conséquence, le peuple, personnifié par le corps électoral, reste le véritable juge de l'initiative,

(1) Nous retrouvons la même idée dans une étude de M. J. Berney sur cette institution (*L'initiative populaire et la législation fédérale*, dans le Recueil publié par la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, à l'occasion de l'Exposition nationale Suisse. Lausanne, 1896, p. 297 à 370.) Cet auteur critique d'abord les définitions incomplètes données par la doctrine et la législation de l'initiative populaire, définitions qui tendent à faire de cette institution tantôt une application du droit de pétition, tantôt une modalité du referendum. En réalité, l'initiative est l'une et l'autre à la fois. Elle se distingue du droit de pétition en ce qu'elle entraîne le plébiscite, et de la demande de referendum en ce qu'elle comporte une proposition populaire. — Cf. aussi, du même auteur : *Les constitutions cantonales de la Suisse et leur revision*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1896, II, p. 191.

qu'il rejette ou fait sienne. Il répond en effet s'il y a lieu ou non à revision, et suivant sa décision le projet est jeté au panier ou mis à l'étude, pour être ensuite soumis, dans ce dernier cas, au verdict définitif du corps électoral en vertu du *referendum* constitutionnel qui se pratique depuis la Restauration.

Ainsi, ce n'est point seulement aux représentants du peuple, mais au peuple lui-même, qu'appartient le droit de revision ; ou mieux, c'est au peuple seul, car le texte que nous avons cité place en lui le droit de décider s'il y a lieu ou non à revision, même dans le cas où l'initiative première émanerait de la majorité du Grand Conseil. Voilà encore ce qui constitue, pour le Tessin, l'innovation de 1875. C'est que le droit d'initiative n'est plus partagé, comme sous l'empire de la Constitution fédérale de 1848, entre le peuple et ses représentants, mais qu'il est mis tout entier entre les mains du peuple. Sans sa volonté, aucune réforme ne peut être, non seulement réalisée, mais même soumise à délibération. Aucun changement ne peut être proposé sans son assentiment. C'est désormais à lui seul qu'il appartient de décider s'il y a lieu à une revision constitutionnelle (1).

(1) Cependant, une réforme constitutionnelle, à laquelle nous arriverons bientôt, est venue en 1892 modifier un tel état de choses, en étendant au Conseil d'Etat le droit d'initiative constitutionnelle, sans que le peuple soit, comme pour un projet du Grand Conseil, appelé à se prononcer sur le principe de la revision, même s'ils'agissait d'une revision totale, sauf à sanctionner ou à repousser, par l'exercice du *referendum*, le projet gouvernemental. Cela ne diminue d'ailleurs pas l'importance de la réforme de 1875, le droit d'initiative populaire n'ayant point

C'est pourquoi il est juste de voir dans cette institution un rouage appartenant, sinon à la démocratie pure (1), du moins au gouvernement direct du peuple par le peuple. Grâce au referendum et à l'initiative en matière constitutionnelle, le peuple exerce lui-même le pouvoir constituant, sans qu'aucune autorité l'exerce en son nom et par délégation. Au point de vue constitutionnel, c'est le maximum de démocratie.

Quelle est la conséquence d'une telle innovation ? C'est que le cas ne peut plus se présenter d'un gouvernement qui refuse de réaliser une réforme désirée et réclamée par le peuple, et qui se mette en état d'hostilité ouverte avec ce dernier. Le gouvernement n'est plus un maître dont les citoyens doivent subir la loi. Le vrai souverain est désormais le peuple, et les autorités constituées ne sont plus que ses fidèles et dociles mandataires. Ce n'est plus une « classe politique » qui gouverne, c'est la masse des citoyens actifs. Voilà le point caractéristique du gouvernement populaire, de la démocratie directe.

Le peuple gouvernant par lui-même, il n'est plus besoin d'une révolution pour qu'il puisse imposer sa volonté. Les autorités ne peuvent plus en effet opposer de résistance ; obéir est leur loi. Le peuple n'a qu'à expri-

subi de limitation malgré la faculté concurrente du Conseil d'Etat.

(1) Car il ne peut fonctionner régulièrement qu'avec le concours de l'autorité, concours plus ou moins actif, qui peut être réduit à sa plus simple expression, c'est-à-dire au rôle de simple intermédiaire entre les initiants et le peuple. — (Cf. Berney, *L'initiative populaire et la législation fédérale*, p. 313 et 319).

mer ses désirs pour qu'ils soient mis en œuvre. En d'autres termes, la révolution est « légalisée », comme on l'a dit (1). La violence fait place à des moyens légaux dans la poursuite des fins de la nation ; les grands mouvements populaires revêtent désormais le caractère de révolutions pacifiques. Point n'est besoin d'attroupements, de meetings, de manifestations bruyantes et de voies de fait ; la voie de droit est toujours ouverte à celui qui veut exprimer ses *desiderata* : c'est l'*initiative*, c'est la feuille couverte du nombre requis de signatures. Et si la réforme proposée par sept mille citoyens échoue, c'est que la volonté générale en a ainsi décidé ; or, en démocratie, la volonté générale est souveraine, et chacun doit s'incliner devant ses décisions.

C'est parce que la révolution est légalisée, parce que les voies régulières sont substituées aux moyens violents dans la conduite des luttes politiques, que la Suisse, dont l'existence a toujours été accompagnée de convulsions violentes, est devenue aujourd'hui l'une des nations les plus stables et les moins agitées par les courants politiques. Même au point de vue social, il y a moins d'antinomies, moins de luttes qu'ailleurs, grâce aux libertés politiques et aux institutions constitutionnelles. M. Rensi, dans un remarquable article de la revue italienne *La Critica Sociale* (2), met précisément en lumière l'attitude du parti socialiste en Suisse. Grâce au

(1) Rensi, *Gli « Anciens Régimes » et la democrazia diretta*, p. 211.

(2) Voir cet article dans *Studi e note di filosofia, storia, letteratura ed economia*, Milano, 1903 : *Il socialismo in Svizzera*, p. 257 et ss.

referendum et à l'initiative, ce parti est légalitaire et non révolutionnaire. L'action politique étant à peu près accomplie, puisque la constitution leur offre toutes les armes désirables, les socialistes se préoccupent avant tout de l'action économique et sociale. De la sorte, ils ne sont ni persécutés, ni perturbateurs. En fait, il en résulte une atténuation considérable du concept de lutte de classes. Cet exemple atteste la portée du referendum et de l'initiative populaire, non seulement dans le domaine constitutionnel, que nous avons parcouru, mais encore dans le domaine législatif, auquel nous allons en arriver dans le chapitre suivant.

Ainsi, avec le referendum et l'initiative populaire en matière constitutionnelle, le Tessin gravissait les deux premiers échelons d'une démocratie directe. Avec le referendum et l'initiative en matière législative, nous allons lui voir franchir deux nouveaux degrés, par lesquels il s'est rapproché du type parfait de la démocratie (1).

(1) Nous n'avons pas cru devoir indiquer les différences de détail résultant, pour l'institution que nous venons d'étudier, de la comparaison des lois organiques du Tessin, avec celles des autres cantons, ni l'organisation pratique de cette initiative, qui résulte, pour le Tessin, de la loi du 3 décembre 1892 et de celle du 19 janvier 1905 (Voir la première dans *Raccolta delle leggi e dei decreti del Cantone Ticino*, Bellinzona, 1904, p. 189. — Cf. pour la seconde l'*Annuaire de législation étrangère*, publié par la Société de Législation comparée, Paris, année 1906, p. 135).

CHAPITRE VI

RÉFORME DE 1883 : LE REFERENDUM LÉGISLATIF

Nous passons sans nous y arrêter longuement sur trois réformes partielles de la constitution tessinoise, en date des 24 novembre 1876, 10 février 1878 et 8 janvier 1880. La première modifiait le caractère représentatif du Grand Conseil, en le composant non plus de trois députés par cercle, mais de un pour mille habitants ; ainsi disparaissait, avec le caractère territorial de la représentation législative, le dernier vestige du régionalisme qui caractérisait le Tessin originaire. Par là même, cette loi réalisait un progrès appréciable au point de vue démocratique, car elle permettait à la véritable volonté générale de se dégager plus librement (1). La seconde réforme supprimait l'alternativité des capitales (2), et désignait Bellinzona comme le siège unique et stable des

(1) Nous avons déjà fait remarquer que, si le fédéralisme est un facteur de démocratie, dès qu'un Etat est organisé unitairement, ce sont les individus, non les localités, qu'il faut placer à la base de la représentation nationale.

(2) Qui existait depuis 1830 entre Bellinzona, Lugano et Locarno.

suprêmes autorités. La troisième substituait à la population de fait la population tessinoise et confédérée domiciliée, comme base de la représentation législative, le nombre des députés étant porté à un pour 1.200 âmes, et les élections s'effectuant dans des circonscriptions nouvelles et plus dans les cercles historiques, désormais traités en « curiosités d'archéologie ».

Nous arrivons de suite à l'importante réforme constitutionnelle du 10 février 1883.

C'est sous le gouvernement des conservateurs, comme en 1875, que cette réforme vit le jour. Elle réalisait un nouveau et considérable progrès dans le sens de la démocratie. Avec elle pénétrait en effet dans le droit public du Tessin la grande institution démocratique de la sanction populaire en matière législative, que la Confédération et la plupart des cantons connaissaient déjà sous le nom de *referendum*. En dehors de cette institution, à laquelle nous réservons une analyse spéciale, il y eut en 1883 d'autres réformes secondaires, que nous allons rapidement passer en revue.

§ 1. — *Diverses réformes.*

Les principales concernent l'organisation judiciaire. Il s'agit d'une réorganisation des tribunaux. L'article premier du décret constitutionnel de 1883 débute ainsi : « Pour tout le canton, il y a un Tribunal d'Appel, « nommé par le Grand Conseil, qui juge en dernière

« instance en matière civile et pénale, sauf dispositions « contraires de la Constitution fédérale et des lois y « relatives ». Il est composé de cinq juges et de quatre suppléants. Comme on le voit, le nombre des membres de ce tribunal a été notablement réduit (1), et l'ancien nom de Tribunal d'Appel a remplacé le nom pompeux de Tribunal Suprême, créé en 1855. Il est, en outre, institué une Chambre des mises en accusation (*Camera d'Accusa*), composée d'un président et de deux assesseurs, ces derniers choisis parmi les suppléants du Tribunal d'Appel. Les membres du Tribunal d'Appel et ceux de la Chambre des mises devaient être diplômés ès-sciences juridiques ou présenter les conditions requises par la loi pour l'exercice de la profession d'avocat. Il y avait, d'autre part, sept tribunaux de première instance, — la Riviera ressortissant de celui de Bellinzona — composés chacun de trois membres nommés par le Grand Conseil, qui devait en choisir deux au moins parmi les candidats dont les cercles dressaient la liste (art. 2). La durée de la fonction était de 6 années ; le message dressé par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, pour accompagner le projet de réforme, remarquait que le plus sûr garant de l'indépendance des juges eût été l'inamovibilité, mais que cette institution était incompatible avec un gouvernement républicain (2).

(1) A cause de la diminution d'importance de ce tribunal par suite de l'extension de la compétence du Tribunal fédéral en 1874, dit un Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil.

(2) Cf. *Processi Verbal del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino*, Sessione straordinaria del novembre 1882, et sessione ordinaria autunnale del 1882, e suo aggiornamento, Bellin-

Une importante modification de l'organisation judiciaire était la suppression du jury, qui fonctionnait depuis 1855. Nous avons vanté cette institution comme d'un caractère éminemment démocratique ; aussi voyons-nous dans sa suppression un recul incontestable, malgré l'affirmation des Conseillers d'Etat dans leur message, où il est dit que cette suppression, dictée par des raisons pratiques, n'est point une atteinte aux prérogatives du peuple, car les jurés ne sont point choisis directement par lui, tandis que les juges le sont, au moins en partie. En réalité, si le sort avait, de par la législation, autant de part que le peuple dans le choix des jurés, ce choix n'en était pas moins plus égalitaire, partant plus populaire, que celui des juges auxquels était restituée la compétence des affaires criminelles, puisque ces juges étaient choisis par le Grand Conseil, sans même que le peuple présentât les candidats, comme pour les tribunaux de district (1).

L'article 5 rendait plus populaire l'accès aux fonctions

zona, 1882. — L'immovibilité est pourtant la règle en France, qui est une république.

(1) Le jury a été rétabli, sous l'influence des libéraux, par la réforme du 8 novembre 1894, mais sous une forme mixte, celle des *assesseurs-jurés* ou du « scabinato » (*échevinat*). Ce système consiste dans la réunion des jurés et des juges en un seul collège qui statue par une sentence motivée sur le fait, sur le droit et sur la pénalité. Ces assesseurs-jurés sont élus par le peuple. Ce système est très répandu en Allemagne. On en trouve également une application dans la Principauté de Monaco, où les jurés prennent le nom de *juges supplémentaires* et sont désignés par le gouvernement (art. 1^{er} de l'Ordonn. Souveraine du 2 mars 1911).

publiques, en réduisant à 20 ans l'âge requis pour l'éligibilité au Grand Conseil et à 25 ans l'âge requis pour l'éligibilité au Conseil d'Etat, aux Tribunaux d'Appel ou de district, aux justices de paix, aux municipalités et à toutes autres fonctions constitutionnelles.

L'article 8, en décidant que dorénavant ce serait le peuple lui-même, à la majorité absolue des votes émis dans les comices, et plus le Grand Conseil, qui exprimerait l'opinion du canton dans les affaires fédérales, introduisait la démocratie pure dans le domaine du droit public externe cantonal.

Mais la grande réforme, la grande innovation qui fait de l'année 1883 une date considérable pour le droit public tessinois, c'est l'adoption du *referendum*, que nous allons maintenant analyser.

§ 2. — *Le referendum.*

Dans l'ancienne Confédération helvétique, lorsqu'un député à la Diète proposait, au nom de son canton, une certaine mesure, les députés des autres cantons ne pouvaient se prononcer que sous réserve d'en référer à leurs commettants respectifs. Il n'en pouvait être autrement, puisqu'ils étaient liés par un mandat impératif. On disait alors qu'ils votaient *ad referendum*, c'est-à-dire sous bénéfice de la ratification des pouvoirs compétents, landsgemeinde, conseil ou monarque, dont ils tenaient leur mandat. Les députés à la Diète n'étaient donc pas

de vrais représentants, mais de simples mandataires ; ils ne prenaient pas de décisions ; ils transmettaient les décisions prises par leurs commettants.

Il en était de même à l'intérieur de certains Etats particuliers qui, comme le Valais ou les Grisons, étaient eux-mêmes de véritables confédérations de communautés indépendantes. Les *dizains* ou les *communes* ratifiaient les votes provisoires de leurs délégués aux assemblées générales. Ceux-ci votaient donc encore *ad referendum*.

En outre, certains cantons-villes, comme Berne et Zurich, avaient connu, avant le xvii^e siècle aristocratique, la pratique consistant à consulter les districts ruraux, les corps de métiers ou l'ensemble des citoyens, y compris parfois les sujets, sur certaines décisions importantes à prendre. Souvent le vote avait lieu en plein air (1), ce qui rapprochait davantage encore l'institution référendaire de la « landesgemeinde » des démocraties pures.

Quels rapports présente le *referendum* actuel avec ces vieilles formes législatives de la Suisse ?

Le *referendum* actuel est le droit, pour le peuple, de décider l'acceptation ou le rejet d'une loi votée par l'assemblée législative. Comme jadis, c'est encore l'idée d'une ratification nécessaire des décisions prises par les assemblées délibérantes. Les conseils législatifs préparent les lois, qui sont ensuite soumises au peuple ; ils sont donc, comme l'antique diète, non des représentants ayant

- (1) Cf. Curti, *Le referendum* (éd. franç.), p. 10 et ss.

des pouvoirs propres et discrétionnaires, mais des mandataires dont les actes doivent être ratifiés par les mandants. A l'instar des députés d'autrefois, les conseillers actuels votent une loi *ad referendum*. Il n'y a donc aucune différence de nature avec la forme ancienne de cette institution.

Jadis, il est vrai, sauf le cas des consultations populaires de Zurich et de Berne, c'étaient les cantons dans la Confédération, les *communes* ou les *dizains* dans les Etats à forme fédérative, comme le Valais et les Grisons, qui ratifiaient les décisions prises, et non le peuple entier du territoire représenté par l'assemblée délibérante. C'est quedans un Etat fédératif, les sujets de droit public ne sont pas à proprement parler les citoyens des Etats particuliers, mais ces Etats particuliers eux-mêmes, considérés comme personnes juridiques. Au contraire, dans un Etat unitaire comme le Tessin ou tout autre canton suisse actuellement, ce sont les citoyens eux-mêmes qui sont appelés à voter sur les lois proposées, et non plus les communes ou les autres circonscriptions, qui ont disparu de la scène politique. Toute la différence entre le *referendum* actuel et l'institution historique qui lui a donné son nom tient donc au changement de système politique, à la substitution du système unitariste au système fédéraliste. Le *referendum* n'est que l'adaptation au nouveau système de l'ancienne forme de consultation populaire.

Par conséquent on a tort, selon nous, de prétendre que c'est par suite d'une confusion qu'on a donné à la sanction populaire des lois le nom de l'ancienne pra-

tique constitutionnelle de la Suisse. Il existe au contraire une réelle parenté entre les deux institutions, et nous pouvons dire que la récente est une résurrection de l'ancienne.

C'est pour la même raison que nous voyons dans le *referendum* une application de la conception vieux-suisse de la démocratie, et que nous croyons pouvoir réfuter l'opinion du regretté M. Esmein, qui lui donne « pour source première le mouvement d'idées qu'avait produit la Révolution française » (1), comme celle de M. Binet qui n'y voit qu'une répercussion des journées de Juillet (2). Nous n'avons jamais prétendu que le gouvernement direct, dont le *referendum* et l'une des illustrations modernes, fût incompatible avec les principes de la Révolution ; nous avons seulement affirmé qu'il était contraire à son esprit, ce qui explique que la conception française du gouvernement démocratique ait toujours exercé son influence en faveur de la forme représentative. Si chronologiquement la floraison des nouveaux droits populaires a suivi de près les mouvements d'idées qui se sont succédés en France, il a pu y avoir en ces derniers la simple occasion, pour les cantons suisses, de reprendre, sous l'égide des principes nouveaux de liberté et de démocratie, la tradition interrompue mais non éteinte des droits populaires primitifs (3). Comme le dit excellem-

(1) *Éléments de droit constitutionnel*, 5^e édit., p. 370.

(2) *La législation populaire en Suisse*, Paris, 1905. — Cf. aussi dans le même sens Hilty, *Le referendum et l'initiative en Suisse*, in *Revue de droit international et de législation comparée*, Bruxelles, 1902, p. 384 et ss. et p. 476 et ss.

(3) C'est l'opinion de M. Curti, *Le referendum*, ch. 1^{er}, p. 3 et ss.

ment M. Nézard, « il convient de remarquer que, malgré les différences qui séparent le *referendum diplomatique* du *populaire*, le premier a pu néanmoins habituer la nation à voir dans la décision de ses assemblées délibérantes des actes non définitifs par eux-mêmes, mais sujets à ratification. Il paraît excessif de tirer, de l'effacement des dispositions relatives aux droits du peuple et des textes positifs des derniers siècles, un argument en faveur de leur disparition de l'esprit public ; il semble bien au contraire que les luttes soutenues dans la plupart des cantons contre la prédominance aristocratique et dans la Confédération contre la domination de quelques cantons témoignent de la vivacité des souvenirs du peuple. Ce fait même que quelques cantons n'ont abandonné leurs institutions démocratiques que sous la domination des classes supérieures de la population ou sous l'injonction des cantons aristocratiques, montre au contraire que les droits populaires n'étaient ni oubliés ni éteints, qu'ils sommeillaient peut-être, mais qu'ils restaient en puissance dans l'esprit de la masse et n'attendaient pour se réveiller et passer à l'acte qu'un moment opportun et un milieu favorable. C'est ce qui explique leur renaissance sous l'influence du mouvement libéral provoqué par la Révolution française : *ce fait que la contagion d'un gouvernement essentiellement représentatif a provoqué un mouvement non en faveur d'une forme politique de même nature, mais en faveur du gouvernement direct, ne peut s'expliquer que par des raisons exclusivement historiques, spéciales à la Suisse* (1). »

(1) Analyse des ouvrages de M. Binet sur l'initiative populaire

Nous sommes donc en droit, sans même vouloir résoudre *a priori* un problème d'histoire politique, d'affirmer que le referendum, institution appartenant au gouvernement direct, se rapproche des formes traditionnelles de la démocratie et marque ainsi, pour le Tessin, un retour vers le passé.

Le referendum est, en effet, un organe de démocratie directe qui est venu se greffer sur une constitution représentative. Son adoption marque la décadence du système représentatif et l'avènement du gouvernement direct, qui avait été abandonné lors de la naissance du Tessin-canton (1). Par ce côté, c'est l'équivalent de la *landsgemeinde* et de l'ancien *parlement* que connaissaient les

et de M. Curti sur le *referendum*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, année 1907, p. 591. — Cf. aussi dans la même revue, année 1906, p. 196 et ss., un article de M. Delpech : *Quelques observations à propos du referendum et des Landsgemeinde Suisses*.

(1) Que le referendum soit constitutif du gouvernement direct, cela ne fait pour nous aucun doute. Cependant, M. Binet (*op. cit.*) y voit une soupape de sûreté contre les tendances démocratiques, mais qui ne porte aucunement atteinte au principe représentatif. M. Nézard se range à son côté, et va jusqu'à écrire : « Il est osé même de conclure à l'évolution vers le gouvernement direct puisque, à part la réforme de 1891, le mouvement en faveur de la législation populaire semble arrêté depuis 1874 » (Analyse citée, p. 592). Cet auteur semble ne faire cas que de la législation fédérale, et négliger totalement les cantons, qui offrent pourtant un intérêt indéniable. Il veut tout au plus voir dans le referendum et les autres « droits populaires » une forme mixte, un gouvernement « semi-représentatif » comme dit M. Esminé (*Deux formes de gouvernement*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, Paris, 1894, p. 15 et ss.), ou un « gouvernement par délégués » suivant le mot de lord Brugham (*The British constitution*, Works, 1873, ch. III). Il est à peine utile d'indiquer que M. Curti et tous les autres publicistes suisses, à notre connaissance, sont d'avis contraire.

vallées tessinoises. Le referendum, en effet, comme la landsgemeinde, appelle tous les citoyens à voter sur une loi proposée. Le résultat est le même : il réside dans la somme des votes individuels. Que les individus aient ou n'aient pas pris part effectivement à la délibération, peu importe ; le referendum n'en réunit pas moins toutes les voix, réalisant ainsi *in abstracto* l'assemblée de tous les citoyens. Il présente même l'avantage de permettre à la volonté générale de mieux s'exprimer, car la commodité de la votation qui s'ensuit pour les citoyens est de nature à éviter des abstentions et à faciliter la fréquence des consultations populaires. Ainsi, le referendum présente certains avantages pratiques sur la landsgemeinde, tandis que, du côté théorique, il y a à peu près équivalence entre les deux institutions (1). Le referendum possède aussi cette supériorité sur la landsgemeinde qu'il offre tous les avantages du gouvernement direct réunis à tous ceux du gouvernement représentatif : préparation de la loi par un corps de techniciens, division du travail, facilitation du vote pour les citoyens. Si l'on songe que dans les cantons à landsgemeinde il y a aussi un corps technique, le *landrat*, qui prépare les lois, on se

(1) Nous trouvons absolument injuste, en théorie, cette appréciation de M. Welti, rapportée par Dubs, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, édit. cit., p. 470 : « La landsgemeinde est une forme vraie, vivante, tandis que le referendum est une forme morte, une fiction. C'est de la démocratie sur le papier. Dans la landsgemeinde chacun se sent citoyen, agissant dans la plénitude de sa souveraineté, mais prêt à se soumettre à la décision de la majorité. Dans le referendum, l'homme est remplacé par le bulletin. C'est le gouvernement des atomes ».

rendra compte du peu de différence qui sépare de ce corps le Grand Conseil des démocraties représentatives qui ont adopté le referendum. Seul le caractère patriarcal et solennel des *landsgemeinden* leur conserve leur importance particulière (1).

L'équivalence de ces deux institutions constitutives de la démocratie pure est à tel point véridique, que dans les cantons montagnards, le referendum existe indépendamment pour les lois émanées du *landrat*, bien qu'il se confonde par ailleurs avec le mécanisme même de la *landsgemeinde*.

C'est dans la seconde moitié du xix^e siècle que le referendum a fait son apparition. Déjà Bâle-Ville en 1832, Valais en 1839, Lucerne en 1841, avaient adopté le « veto populaire », suivant lequel un certain nombre de citoyens pouvaient, dans un délai déterminé, demander la soumission de la loi au peuple, qui pouvait, lui, la casser, à une majorité qui était généralement de la moitié des voix exprimées ou des deux tiers, les abstentions étant assimilées à des acceptations. C'était une forme transitoire qui annonçait le *referendum facultatif*.

Vaud adopte le premier, en 1845, le referendum sous

(1) On peut s'en rendre compte à la lecture du *Règlement sur la tenue de la landsgemeinde* d'Untervald-le-Haut, publié par M. Delpech in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1906, p. 202 et ss. — « La landsgemeinde, à laquelle prennent part, en dehors du cercle des hommes, aussi les femmes et les enfants, en un jour de printemps, sous le ciel bleu, face aux montagnes, remparts de notre liberté, est la plus belle et la plus complète personnification de la démocratie » (Dubs, *op. cit.*, édit. cit., p. 470).

cette dernière forme. Le vote populaire n'est plus désormais « un moyen de casser une loi ; il est nécessaire pour lui donner la perfection » (1). Si 8.000 citoyens le demandent, la loi doit être soumise à la votation populaire ; dans ce cas, tant que le peuple ne s'est pas prononcé ce n'est pas encore une loi mais un projet de loi. Et l'opinion populaire est celle de la majorité, non pas des électeurs inscrits, mais des citoyens qui prennent réellement part au vote.

Neuchâtel en 1858, Bâle-Campagne en 1863, Zurich, Berne, Turgovie et Soleure en 1869, adoptent le referendum à leur tour. Le mouvement désormais progresse rapidement. En 1874, il pénètre dans le droit public fédéral, pour rayonner ensuite avec plus de force vers les constitutions cantonales. Aujourd'hui, tous les cantons, sauf Fribourg, connaissent cette institution.

Le Tessin, en 1883, adopta le *referendum facultatif*. « Les lois et les résolutions législatives, de caractère « général et qui ne sont pas de nature urgente, doivent « être soumises au peuple pour l'acceptation ou le rejet, « quand cela est demandé, dans un mois à dater de leur « promulgation au *Journal Officiel*, par 5.000 citoyens « ayant droit de vote » (art. 7 du décret de 1883). Il y a lieu ici d'indiquer les diverses formes existantes du referendum, et d'apprécier sommairement leur valeur démocratique relative.

Le *referendum facultatif* s'entend par opposition au

(1) Esmein, *op. cit.*, 5^e édit., p. 313 — « Le referendum est une affirmation ; le veto une négation » (Dubs, *op. cit.*, éd. cit., p. 472).

referendum obligatoire. Celui-ci nécessite la ratification populaire pour toutes les décisions législatives. Aucune loi, souvent même aucun décret ou règlement, ne sont promulgués sans l'assentiment exprès du peuple. Au contraire, lorsque le referendum est facultatif, le peuple n'est consulté que lorsqu'un nombre donné de citoyens en exprime le désir ; si aucune demande n'est présentée dans un délai donné, la loi ou plus exactement le projet de loi, devient de plein droit exécutoire. Cette dernière forme diffère très peu du *velo* dont nous avons parlé tout à l'heure. Il convient de citer une autre forme de referendum, moins importante au point de vue démocratique, le *referendum consultatif*, par lequel l'assemblée législative peut consulter le peuple sur les principes à introduire dans une loi, avant de la rédiger.

Le *referendum obligatoire* est certainement le plus conforme aux principes de la démocratie. Avec lui, en effet, toute l'œuvre législative émane du peuple. Cependant le referendum facultatif ne lui est guère inférieur. Le peuple, en effet, conserve toujours le droit d'exiger que la loi lui soit soumise, et s'il ne l'exige pas, c'est sans doute qu'il l'accepte tacitement ; en tout cas il y a lieu de le présumer. Quel qu'il soit, le referendum fait du peuple un élément de l'organisme législatif. « Avec le referendum facultatif, toutes les lois ne sont pas soumises au plébiscite, mais toutes sont soumises au referendum ; aucun acte législatif ne prend vigueur sans avoir été sanctionné, soit tacitement, par le fait que le plébiscite n'a pas été demandé dans le délai légal, soit expressément, par le vote sur la demande de referen-

dum (1). » C'est pour cette raison que MM. Bertoni et Olivetti n'hésitent pas à déclarer que bien que le referendum facultatif soit antérieur en date au referendum obligatoire, celui-là est le perfectionnement de celui-ci (2).

Facultatif ou obligatoire, le « referendum » est généralement vanté pour sa valeur éducative. Le citoyen, appelé à se prononcer sur les lois de son pays, acquiert inévitablement un très haut degré d'éducation civique. A ceux qui contestent la compétence et le sens politique du peuple des cantons suisses en matière de législation, M. Curti et d'autres statisticiens répondent éloquemment par les relevés détaillés des résultats de la législation populaire. La démagogie, que l'on signale comme le grand danger d'un gouvernement purement démocratique, y est moins à craindre en réalité que dans un gouvernement représentatif, parce que, comme le dit excellemment M. Rensi, les forces de pression et de corruption auront moins d'intérêt à se manifester, la responsabilité des hommes politiques étant moins engagée. Mais il s'agit là de la valeur sociale de cette institution, et nous ne devons pas ici insister davantage sur ce point.

Quant à la valeur théorique de cette institution, elle ressort tout entière de son caractère démocratique. Avec

(1) Berney, *L'initiative populaire et la législation fédérale*, éd. cit., p. 321.

(2) *Le istituzioni svizzere*, I, p. 116. — M. Dubs (*op. cit.*, édit. cit., p. 476), et M. Numa Droz (*La démocratie et son avenir*, in *Bibliothèque Universelle et Revue Suisse*, Lausanne, t. XVI, décembre 1882), se prononcent dans le même sens.

le referendum, il n'y a plus à craindre que la souveraineté soit exercée contrairement à la volonté générale, qu'une « classe politique » domine et gouverne selon ses propres intérêts, normalement différents de ceux de la majorité des citoyens, comme cela se voit, non seulement dans les monarchies constitutionnelles, mais aussi dans les républiques représentatives. Il n'y a plus désormais de gouvernement de parti, mais le gouvernement du peuple, le gouvernement par l'opinion publique. Il n'y a plus cette abdication par le peuple du pouvoir législatif en faveur de ses représentants, qui est le principe du gouvernement représentatif (1). La loi ne vient plus de haut en bas, mais de bas en haut. La souveraineté nationale, concept qui semblait devenu vide de sens avec le régime représentatif, reprend vigueur, car le peuple redevient le souverain effectif, en sorte que l'idée maîtresse de la théorie de Rousseau se trouve réalisée : « Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants ; ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi » (2).

Enfin, le referendum, en créant, dans les Etats à gouvernement représentatif, un équivalent de la « *landsgemeinde* », met ces Etats au pair des vieilles démocraties pures de la Suisse centrale, les élevant du coup à un

(1) Cf. Esmein, *Deux formes de gouvernement*, p. 15 : « La nation leur abandonne pour un temps le libre pouvoir de légiférer pour elle et en son nom ».

(2) *Le Contrat Social*, l. III, ch. xv.

très haut degré de démocratie. Le referendum, en effet, réalise le gouvernement direct que Rousseau avait cru impossible dans un pays d'une certaine étendue. La substitution en Suisse du principe unitariste au principe fédéraliste, dans le mode d'exercice de la souveraineté, avait semblé d'abord confirmer le scepticisme de l'auteur du *Contrat Social*. Mais le passé politique de la Suisse offrait des ressources, et l'imitation d'une institution ancienne, adaptée aux nécessités modernes, allait permettre la réalisation d'une réforme que Rousseau n'avait point prévue (1).

La réforme tessinoise de 1883, en déclarant seules susceptibles de la sanction populaire les résolutions législatives qui ne sont point de nature urgente, porte une atteinte grave à la pleine efficacité de l'institution qu'elle réalise. En effet, il suffira que le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat déclarent considérer telle loi comme étant *urgente*, pour que celle-ci échappe au contrôle populaire. Il reste encore trop d'arbitraire possible de la part des autorités constituées. Néanmoins, pratiquement, elles ne peuvent en abuser, sans risquer de mécontenter dangereusement le peuple.

Une autre institution, qui était le complément naturel du « referendum », allait couronner l'édifice de démocratie pure que le droit public cantonal venait d'ériger ;

(1) « Le plébiscite, par bulletin de vote déposé dans l'urne, au siège de la commune, a rendu possible un mode de gouvernement qui devenait illusoire ou impossible quand tout le peuple, disséminé sur un vaste territoire, devait pour voter se trouver réuni en un seul lieu. » (Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 152).

nous voulons parler de *l'initiative populaire* en matière législative. Le Tessin devait l'adopter bientôt, à l'instar d'autres cantons. Avant de passer à l'étude de cette institution, apportée par la réforme constitutionnelle du 2 juillet 1892, nous sommes obligés, pour suivre l'ordre chronologique, de nous arrêter à une précédente réforme, habituellement comptée parmi les plus démocratiques, qui introduisit dans le Tessin le système dit de la *représentation proportionnelle* en matière politique : la réforme du 9 février 1891.

CHAPITRE VII

RÉFORME DE 1891 : LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE L'ÉLECTION POPULAIRE DES JUGES DE PREMIÈRE INSTANCE

§ 1. — *Historique de la réforme.*

L'origine historique de la « représentation proportionnelle » dans le Tessin est la petite révolution qui éclata dans ce canton en septembre 1890.

Depuis quelque temps, les conservateurs, qui n'avaient point cessé de détenir le pouvoir, et qui, malgré des protestations de libéralisme, poursuivaient une politique oppressive, avaient exaspéré l'opinion publique par leurs procédés arbitraires. Les sentences judiciaires, les élections politiques, se ressentaient de l'influence gouvernementale. Malgré de nombreux recours aux autorités fédérales, les abus continuaient à se produire. En 1890, à la suite de graves malversations dans l'administration de la Caisse Cantonale, le peuple tessinois, usant de son droit d'initiative constitutionnelle, proposa une réforme inspirée par le désir d'empêcher l'accaparement du pouvoir par une majorité petite mais intolérante (1). Mais, « bien

(1) Cette initiative, qui porte la date du 9 août de cette année

que le nombre légal de signatures fût réuni, le gouvernement Respini, probablement pour des raisons de tactique, refusa de soumettre la question au vote populaire dans le délai constitutionnel d'un mois » (1). Les libéraux répondirent au coup d'Etat par le coup d'Etat. Ayant fait irruption dans le palais du gouvernement, ils en chassèrent les conservateurs et y installèrent un gouvernement provisoire, qui reçut bientôt la sanction du peuple et des autorités fédérales.

Au lendemain de cet événement historique qui porte la date du 11 septembre 1890, le Conseil fédéral avait imposé sa médiation aux deux partis politiques tessinois. Il envoya dans le Tessin un commissaire chargé de soumettre au peuple les questions prévues par les lois organiques : *Voulez-vous la revision partielle de la Constitution Cantonale ? Dans l'affirmative, désirez-vous que le projet de revision émane du Grand Conseil ? Désirez-vous au contraire qu'il émane d'une Constituante ?* A une faible majorité, le peuple admit la prise en considération de l'initiative et opta pour la Constituante.

C'est alors que le Conseil fédéral proposa aux délégations des partis, à titre transactionnel, la nomination de

reposait sur les trois postulats suivants : l'élection directe par le peuple des membres du Conseil d'Etat, celle des juges de première instance, et le retour aux anciens cercles de l'Acte de Médiation, dont on espérait une représentation législative plus parfaite (Cf. J.-J. Galland, *La démocratie tessinoise et la représentation proportionnelle*, in *Annales de l'Université de Grenoble*, Paris et Grenoble, 1909, p. 294).

(1) Numa Droz, *Histoire de la Suisse au XIX^e siècle*, in Seippel : *La Suisse au XIX^e siècle*, Lausanne, 1899, t. I^{er}, p. 198.

la Constituante par le système de la *représentation proportionnelle*, alors en faveur auprès des théoriciens, bien qu'aucun Etat n'en eût encore fait l'application (1). Le projet fut accepté, mais au dernier moment les libéraux s'abstinrent en masse de prendre part aux votations, de sorte que cette première expérience ne donna aucun résultat. Cette constituante toute conservatrice adopta elle-même la *représentation proportionnelle* à titre statutaire et permanent pour la nomination des autorités cantonales.

Ce fut la réforme du 9 février 1891 qui inaugura, dans le Tessin, cette institution, qui est plus que jamais à l'ordre du jour dans les pays progressistes. Appliquée pour la première fois dans notre canton où elle a été essayée à presque toutes les élections politiques et administratives, la R. P. est passée dans le droit public de plusieurs autres Etats de la Suisse, et de là dans quelques rares pays, notamment en Belgique, pour conquérir bientôt, selon les probabilités les plus apparentes, le droit public de la République Française.

Analysons la nouvelle réforme au point de vue démocratique.

§ 2. — *La représentation proportionnelle.*

C'est au Grand Conseil, à la Constituante et aux corps municipaux que la réforme du 9 février 1891 a fait application de la *représentation proportionnelle*.

(1) *La représentation des minorités*, premier stade vers la *représentation proportionnelle*, était déjà en vigueur dans quelques constitutions, au Danemark et au Portugal notamment.

« La nomination des députés au Grand Conseil et à la
« Constituante et des membres des Municipalités a lieu
« suivant le système du vote proportionnel, avec la fa-
« culté pour l'électeur de voter pour des candidats de di-
« vers groupes.

« La loi en règlera l'exercice et déterminera les cir-
« conscriptions électorales pour l'élection des députés au
« Grand Conseil et à la Constituante. Les circonscrip-
« tions ne pourront être plus de quatorze » (art. 1^{er}).

C'est au point de vue de la théorie démocratique, que nous allons apprécier la R. P. et non au point de vue de la pratique, de l'art politique. C'est surtout en se plaçant sur ce dernier terrain qu'on se trouve face à face avec des opinions adverses d'une force de persuasion presque égale. Dans ce dernier domaine, porter un jugement ferme et solide est chose malaisée, et nous n'aurions point la prétention ni la possibilité de le faire. La question, qui, dans son principe, est nettement définie et semble prêter à des solutions limpides, est, quant à ses applications, extrêmement complexe ; il faut tenir compte d'une foule d'impondérables, qui peuvent entraîner l'adhésion dans un sens ou dans l'autre. En le faible état de notre compétence devant la difficulté de ce problème, qui divise en deux camps opposés les esprits les plus éminents, nous nous hâtons de contourner l'écueil et d'éviter de porter un jugement sur les arguments d'art ou de politique émis par les partisans et les adversaires. Nous nous cantonnons sur le terrain théorique, bien qu'il se prête moins à une argumentation topique, efficace, mais parce que ce terrain est le nôtre.

Et nous nous demandons, en dehors de toute question de valeur pratique : la R. P. est-elle une institution démocratique, son adoption constitue-t-elle un pas en avant vers la démocratie parfaite ? Or, sur ce terrain, les divergences d'opinions sont moins irréductibles, et notre tâche s'en trouve facilitée.

C'est au nom même de la démocratie que la R. P. est préconisée. On y voit une conséquence rationnelle de la souveraineté populaire. Tout d'abord, en° quoi consiste la R. P. ?

Son objet est d'assurer, lors de la nomination des représentants du peuple, qu'il soit attribué à chaque parti politique un nombre de sièges proportionnel à sa force numérique, c'est-à-dire au nombre de suffrages qu'il a recueillis. Un parti deux fois plus fort qu'un autre aura droit à une représentation deux fois plus forte. S'il y a six députés à élire et s'il y a trois partis en présence, le premier en aura trois, le second deux et le troisième un, si les nombres de votes réunis par les trois listes sont dans les proportions respectives de ces trois chiffres. Nous n'insistons pas davantage sur ces points élémentaires. Nous passons également sur les moyens mathématiques de faire fonctionner l'institution. Nous n'envisageons que son principe, tel que nous venons de le rappeler.

Quelle en est la conséquence immédiate ? C'est de permettre une plus grande ressemblance entre le corps élu et le corps électoral, pourvu toutefois que le mécanisme adopté ne dénature pas le principe. C'est de faire en quelque sorte de l'assemblée délibérante l'« image »

du pays, avec ses nuances diverses. C'est de refléter mieux l'opinion publique, c'est-à-dire les diverses opinions des groupes d'électeurs. Il est juste, en effet, et conforme à l'égalité démocratique, que toutes les opinions soient interprétées, tous les suffrages représentés. Nous verrons plus loin s'il y a des réserves à faire pour certains pouvoirs publics, pour certains corps de gouvernement, à cause de leur nature particulière. Mais nul ne peut contester que, dans une démocratie, les suffrages doivent être du même poids, du moins dans la délibération, et que n'accorder de valeur qu'à ceux de la majorité, c'est rendre nuls les autres et porter atteinte au principe même de ce régime, qui est l'égalité. Or, c'est ce qui arrive avec le scrutin *majoritaire*, qui est susceptible de résultats choquants, comme le montrent des exemples classiques. Pourquoi, par exemple, s'il y a 10 députés à élire, 50.001 électeurs auraient-ils droit à tous les dix sièges et 49.999 n'auraient-ils droit à aucun ?

Mais on répond, — et nous nous en tenons aux objections d'ordre théorique — que le principe de la démocratie est, au contraire, la prédominance de la majorité, la force du plus grand nombre, et que, par ce fait, la R. P., qui s'efforce de donner des droits aux minorités, se trouve condamnée. « Le gouvernement représentatif, « dit Esmein, est nécessairement le gouvernement de la « majorité. Il repose essentiellement sur cette idée que « le gouvernement du pays va appartenir pour un temps « déterminé (pour la durée de la législature) aux repré- « sentants que choisit dans ce but la majorité des élec-

« teurs » (1). Et l'auteur de conclure que la majorité devant gouverner et décider, il est illogique d'accorder aux minorités des droits à la représentation.

Nous sommes d'accord avec Esmein sur le principe suivant lequel le gouvernement démocratique doit être le gouvernement du plus grand nombre, de la majorité. Mais nous ne trouvons, dans la R. P., rien qui soit contraire à ce principe, et, à notre avis, cette institution est précisément le meilleur garant de son application. Les partisans de la R. P. ne soutiennent point, en effet, ce qui serait ridicule, que la loi doive être une combinaison de toutes les opinions. Il est évident que le principe de la R. P. ne peut s'adapter au vote de la loi, et que lors du vote décisif le principe majoritaire est seul applicable. Mais c'est dans le mode de composition de l'assemblée qui délibère et qui vote qu'il convient que toutes les opinions soient reflétées, tous les partis représentés. Autre chose est le droit de délibérer, autre chose le droit de décider. Ce dernier appartient à la majorité ; celui-là à tous, en vertu de l'égalité politique. Chacun peut donc le déléguer à qui il veut, et toutes les opinions ont le droit d'avoir leurs porte-paroles. Nous ne voyons point la portée de l'argument d'Esmein dans sa réfutation des proportionnalistes Klöti et Considérant, lorsqu'il écrit : « Qui ne voit que le « vote représentatif (élection) est simplement le moyen « d'arriver au vote décisif, et par suite, pour que la majorité domine dans ce dernier, il faut qu'elle domine

(1) *Éléments de Droit Constitutionnel*, 3^e édit., 1903, p. 692.

« aussi dans le premier » (1). Il nous semble que cet argument milite au contraire en faveur de la R. P., qui n'est pas une atteinte aux droits de la majorité, mais leur consécration (2). Cette première objection ne porte donc pas. Elle se retourne même contre la théorie de ceux qui la formulent, car c'est le système dit *majoritaire* qui met le plus en danger les légitimes prérogatives de la majorité ; c'est ce système qui, en négligeant des minorités puissantes, peut, avec une répartition tant soit peu défectueuse des circonscriptions électorales, amener au gouvernement une majorité apparente, qui correspond en réalité à une minorité dans le pays.

La R. P. permet au contraire à la vraie majorité, celle qui a ses assises dans l'opinion publique, de prendre le pas sur les minorités, d'être la plus forte, et par là de commander. Quelles craintes en effet ce régime pourrait-il inspirer à la majorité, puisque chaque parti conquiert

(1) Esmein, *op. cit.*, éd. cit., p. 695 (note 1).

(2) M. Saripolos, dans son ouvrage déjà cité *La démocratie et l'élection proportionnelle*, justifie la R. P. au point de vue démocratique par le raisonnement suivant. La loi de la majorité est une nécessité matérielle inéluctable, mais c'est une atteinte au principe de la démocratie. Dès lors elle ne s'impose que quand elle est nécessaire. Or, si elle est nécessaire pour la décision, elle ne l'est pas pour la délibération. Nous avons déjà critiqué le point de départ de ce syllogisme, parce que la loi de la majorité est un postulat de la démocratie. M. Saripolos pose lui-même ce postulat dont il emprunte la formule à Aristote : « la prédominance de la majorité toutes les fois qu'il y a une décision à prendre ». Il ne s'ensuit nullement, comme le voudrait Esmein, le droit exclusif de la majorité à la délibération. Voilà, à notre avis, l'argumentation la plus naturelle en faveur de la *représentation proportionnelle*.

d'autant plus, de sièges qu'il recueille plus de suffrages, est d'autant plus fort au Parlement qu'il est plus fort dans le pays ; puisque la majorité du pays devient infailliblement, mécaniquement, la majorité législative ?

On dira : et les coalitions des minorités les plus opposées contre la majorité, qui risque de se trouver battue ? Nous répondrons simplement : n'existent-elles pas, ne sont-elles pas possibles aussi avec le scrutin *majoritaire* ? ce danger n'est-il pas extérieur à l'institution que nous étudions ?

Mais Esmein revient à la charge, et voici son second argument théorique : « Resté la seconde idée sur la-
« quelle insistent les proportionnalistes : une assemblée
« représentative doit être, en plus petit, l'image exacte
« du corps électoral qu'elle représente. Cela paraît en
« quelque sorte évident, et cependant, il y a là une con-
« fusion. L'axiome serait exact si la fonction d'une as-
« semblée législative était simplement d'être représen-
« tative. Il devrait incontestablement en être ainsi d'une
« assemblée électorale, mais simplement consultative. Une
« pareille formation n'aurait qu'un but, faire entrer dans
« l'assemblée, et, par suite, dans les débats, les repré-
« sentants de tous les intérêts distincts et de toutes les
« opinions sérieuses qui existent dans le corps électoral
« que l'on consulte. On veut que l'autorité supérieure
« qui décidera, ayant entendu tous les avis, puisse sta-
« tuer en pleine connaissance de cause. Mais nos assem-
« blées représentatives-législatives n'existent pas seule-
« ment pour la discussion ; elles ne débattent pas seule-
« ment, elles statuent et exercent par là un attribut de la

« souveraineté. C'est là leur fonction essentielle, et les
 « proportionnalistes eux-mêmes reconnaissent que c'est
 « à la majorité qu'il appartient de décider et de statuer.
 « Les assemblées législatives doivent donc, par cela
 « même, être construites et composées d'après le prin-
 « cipe majoritaire, pour assurer le droit de décision qui
 « appartient à la majorité, et non d'après le génie propre
 « aux assemblées purement consultatives » (1).

Nous avons déjà réfuté par avance la dernière partie de cette argumentation, qui commet une confusion entre le droit de décider, qui appartient à la majorité, et le droit de délibérer, qui appartient à tous. Quant à la première partie, elle met pleinement en lumière la valeur démocratique de la R. P. Il suffit que l'assemblée délibérante soit représentative, en même temps que législative, pour que la représentation doive être le plus parfaite possible, et cette perfection, on ne peut la trouver en dehors de la proportionnalité. Cela est d'autant plus important si l'on considère, comme nous l'avons fait dans notre introduction, que la démocratie étant le gouvernement du peuple par le peuple ou par ses mandataires, ceux-ci n'exercent la souveraineté que par délégation, et qu'il convient dès lors que cette délégation reflète exactement l'opinion publique, qu'elle décide selon la volonté générale.

En réalité, la R. P., dans un gouvernement représentatif, est un élément de démocratie. Le système représentatif présente en effet ce défaut de n'offrir aucune certi-

(1) *Op. cit.*, p. 694 et 695.

tude que la volonté des représentants soit adéquate à celle des représentés, à celle du peuple. Cependant, il peut offrir des probabilités de concordance relative entre ces deux volontés, et la R. P. est précisément un moyen d'augmenter ces probabilités. En faisant du corps législatif, surtout s'il se compose d'une chambre unique, l'image plus ou moins parfaite, plus ou moins ressemblante, du corps électoral, elle offre des garanties sérieuses pour que la volonté qui se dégagera de cette assemblée ressemble à son tour à la volonté qui se dégagerait de l'assemblée du peuple, si celle-ci exerçait directement le pouvoir législatif. Nous pouvons donc conclure que la R. P. constitue, dans un gouvernement représentatif, un progrès démocratique.

Mais le Tessin de 1894, à l'occasion duquel nous venons de faire une analyse générale du principe proportionnaliste, avait déjà dépassé le stade du régime purement représentatif, puisque le *referendum* l'avait placé quelques années auparavant dans le groupe des démocraties directes. Or, la valeur intrinsèque de la R. P. consistant dans les garanties d'adéquation entre la volonté des élus et celle des électeurs, quelle est l'utilité de cette institution dans une démocratie directe, où le *referendum* permet, par la consultation populaire, d'assurer d'une façon certaine cette même adéquation. En d'autres termes, le *referendum* ne rend-il pas inutile la *représentation proportionnelle* ?

Il est naturel que la valeur démocratique de la R. P. n'est considérable que dans un gouvernement représentatif, et que son importance diminue à mesure que gran-

dissent le contrôle et la sanction populaires des actes législatifs. Puisque le *referendum* permettra de savoir si la volonté des représentants, qui s'est manifestée par une loi, a bien été conforme à la volonté populaire, il devient moins indispensable que l'assemblée législative soit l'image exacte du pays. Cependant l'utilité pratique demeure, car l'institution présente une vertu propre qui l'accompagne en tout lieu. Elle ne serait superfétatoire, en effet, que dans une démocratie absolument pure, comme le sont les cantons à *landsgemeinde* ou ceux qui possèdent le *referendum* généralement obligatoire ; mais elle regagne en importance dans une démocratie à *referendum* simplement *facultatif*, et surtout dans une démocratie à *referendum partiel*. Si, en effet, le *referendum facultatif* permet au peuple de rejeter la décision de ses représentants au cas où il la jugerait contraire à sa volonté, en sorte que ce *referendum*, comme le *referendum* généralement obligatoire, rend minime en principe la portée de la R. P., le *referendum partiel*, en soustrayant au contrôle populaire certaines lois ou décisions (1), rend plus nécessaire la bonne représentation, et redonne à la R. P. toute sa valeur. De toutes façons, la réforme de 1891, en apportant cette institution au Tessin, réalisait un nouveau progrès démocratique.

Cette réforme instituait la R. P. pour le Grand Conseil législatif, les Constituantes éventuelles et les municipalités. L'importance de la réforme, nous venons d'en parler en ce qui concerne les assemblées législatives,

(1) Comme au Tessin les lois urgentes et les actes de l'exécutif. .

Grand Conseil et Constituante (celle-ci pouvant être considérée à ce point de vue comme une assemblée législative ordinaire, malgré le caractère particulier de ses décisions). Quant à son application aux municipalités, de quel progrès démocratique la nouvelle institution était-elle susceptible ?

Si la Constituante de février 1891 n'eut aucune difficulté à faire adopter la réforme pour les élections législatives, ce n'est pas sans tiraillements que la mesure fut étendue aux municipalités. La R. P., forme nouvelle, pour laquelle il n'y avait point encore d'expérience acquise, ni du dedans, ni du dehors, inspirait aux hommes d'Etat du Tessin une certaine défiance, source d'hésitations. Aussi certains disaient-ils à la Constituante : attendons, avant de l'étendre à d'autres domaines, que cette institution ait reçu le « baptême de la sanction populaire » (1) dans le domaine législatif.

Mais d'autres répondaient : si l'institution est bonne pour l'Etat, elle doit l'être aussi pour la commune ; donc, pas de demi-réforme.

En outre, la commune tessinoise, autonome et jouissant de larges prérogatives administratives, est aussi un corps politique, soumis aux influences des partis ; c'est encore l'un des motifs pour lesquels les auteurs de la réforme l'étendirent aux municipalités (2).

(1) Paroles du Conseiller d'Etat Rusconi, 5 février 1891 (Cf. *Atti della Costituente della Rep. e Cant. del Ticino, eletta il giorno 11 gennaio 1891*, — Sessione unica di gennaio-febbraio 1891, Bellinzona. Tip. e Lit. Cant, p. 52).

(2) « *Le municipalità*, dit Respini (*Atti della Costituente*, p. 55),

De fait, la municipalité est une assemblée délibérante, et le droit de délibérer existant pour tous, la minorité doit y être appelée, donc représentée. Mais la R. P. perd d'importance, ici, parce que la commune formant un seul corps électoral, le système simplement *majoritaire* assure par lui-même que la majorité des citoyens de la commune deviendra celle de leurs représentants municipaux. Il en serait de même de l'Etat, si l'ensemble des citoyens formait une circonscription unique. Mais la pratique rendant cette organisation irréalisable, la R. P. reste nécessaire dans le domaine de l'Etat pour assurer l'harmonie entre la Chambre et la nation, tout en représentant, pour la commune, un intérêt beaucoup plus faible.

Mais les adversaires de la R. P. disent qu'elle est encore plus mauvaise là qu'au conseil législatif, et leur critique se rattache ici à un argument qu'approuvent même la plupart des proportionnalistes. On dit : la R. P. se comprend tout au plus s'il s'agit d'un groupement d'hommes qui délibèrent ; mais pour les corps qui administrent, qui agissent, autorités exécutives, administratives, ou judiciaires, elle est contrecarrée par la nécessité d'une unité de vue, de direction, au sein de ces corps. « Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de « plusieurs », dit une maxime connue. Tous les corps agissants doivent donc être homogènes.

sono la prima estrinsecazione dell'autorità politica cantonale ». Et il ajoute que si la R. P. est appliquée à la commune, les citoyens pourront mieux s'y habituer et apprendront à mieux la pratiquer.

Nous ne voyons pourtant dans la nature de ces corps rien qui s'oppose à l'application de la R. P. Pourquoi les décisions des juges, celles des administrateurs ou du gouvernement proprement dit, seraient-elles différentes des décisions législatives, au point de vue démocratique? Nous concevons qu'il puisse y avoir des raisons d'ordre pratique de combattre ces applications de la réforme électorale que nous étudions, mais nous n'en voyons pas qui puissent s'inspirer des principes même de la démocratie. Dans une discussion du point de vue pratique, il faudrait d'ailleurs faire état des résultats présentés par l'exemple du Tessin et de quelques autres cantons suisses, qui ont étendu comme lui ce système électoral à d'autres pouvoirs publics (1).

Nous avons constamment subordonné notre défense de la R. P., au point de vue des principes démocratiques, à l'adoption d'un mécanisme qui permette à cette institution de produire ses effets logiques. Il est évident que la défectuosité du procédé entraîne la défectuosité des résultats. Ainsi de l'application de la R. P. à une nouvelle Constituante tessinoise, en 1892, qui eut pour résultat de donner la majorité au parti qui était en minorité dans le pays. La mauvaise représentation

(1) Nous avons déjà eu l'occasion de noter, pource qui regarde le canton de Tessin, que la conséquence la plus remarquable de cette réforme a été l'apaisement des esprits et l'atténuation de la lutte politique. Elle a clos la longue série des conflits violents et souvent révolutionnaires qui secouaient sans cesse le pays. Les vingt-cinq années de régime proportionnaliste constituent pour ce canton la période d'activité la plus calme et la plus féconde dans le domaine économique et social.

des fractions fut la principale cause de cette surprise.

La réforme de 1891, dont nous avons transcrit en tête de ce paragraphe l'article concernant la R. P., n'indiquait point le système à adopter, laissant ce soin à une loi ultérieure. Bien que la doctrine, grâce aux travaux du suisse Naville et de divers auteurs étrangers, fût déjà avancée, le Tessin, qui le premier se lançait dans la voie des réalisations en 1891, n'avait devant lui aucun exemple qui pût guider son choix parmi les divers systèmes proposés. Le décret constitutionnel qui apporta la réforme traça la route à suivre en adoptant préliminairement le *panachage*. Pour apprécier exactement la portée démocratique de la réforme tessinoise, il faudrait que nous entrions dans les détails du mécanisme de l'institution, tel qu'il résulte de la loi d'application ; ce serait aborder une étude qui nous mènerait loin, qui exige d'ailleurs une compétence très spéciale et qui côtoie la pratique. Nous laissons ces préoccupations aux praticiens, nous contentant de dire un mot du *panachage*, puisque c'est la Constitution elle-même qui l'adopte (1).

(1) Nous renvoyons à l'étude très complète du système tessinois publiée par les *Annates de l'Université de Grenoble* sous la signature de M. J.-J. Galland : *La démocratie tessinoise et la représentation proportionnelle* (1909). Il en ressort que le projet adopté par le Tessin est celui de la *concurrence des listes* et du *double vote simultané*. L'électeur, en même temps qu'il vote nominé-ment pour chaque candidat d'une liste, donne aussi à cette liste un vote dit *suffrage de liste*, qui marque ses préférences de parti, tandis que le vote nominal marque ses préférences de personnes.

C'est de la division du total des suffrages de liste par le nombre de juges à pourvoir que résulte le *quotient électoral*. Chaque

Le principal argument en faveur du *panachage*, c'est-à-dire du droit pour l'électeur de porter ses suffrages sur les noms de candidats appartenant à diverses listes, est la liberté individuelle, le droit pour le citoyen de voter à son gré. L'argument des adversaires est que le *panachage* compromet les résultats de la R. P. Si un électeur vote pour des candidats de deux ou trois listes différentes, son bulletin n'aura aucune signification, car le principe de la R. P. est que les votes émis soient des votes de parti, qu'ils portent sur un programme et non sur une personne (1).

Ces deux arguments contraires sont également forts, et semblent dresser devant la R. P. un dilemme insoluble : ou permettre à chaque électeur de voter selon sa volonté, pour un candidat ou pour un autre, et c'est aller au-devant d'un résultat incohérent, c'est empêcher toute proportionnalité véritable de se concrétiser ; ou bien obliger le citoyen de voter pour une liste, sans considération des candidats en présence, et c'est entraver son libre choix, porter atteinte à son indépendance, et dénaturer la volonté du peuple qui est à la base du système.

On a essayé pratiquement de trouver une solution nouvelle, un troisième procédé, et certains ont jeté leur

groupe aura autant de sièges qu'il aura réuni de fois le quotient électoral.

Dans chaque liste sont élus les candidats ayant réuni le plus de suffrages personnels.

(1) Voir un exposé succinct des opinions adverses dans Georges Lachapelle, *La représentation proportionnelle en France et en Belgique*, Paris. 1913, ch. v.

dévolu sur le *vote cumulatif*, qui permet à l'électeur de concentrer ses suffrages sur un ou plusieurs candidats. Cela permet de laisser à l'électeur sa liberté d'action, et de pallier les dangers de cette liberté pour la représentation proportionnelle, en donnant aux défenseurs d'un programme le moyen de répondre aux combinaisons intéressées des adversaires, qui voteraient pour des candidats de leurs propres listes, mais venant en quatrième ou cinquième rang, dans le but de *blackbouler* les chefs de file. Mais ce système ne garantit point, selon nous, la proportionnalité de la représentation, et, à moins que l'on ne découvre de meilleur mécanisme, c'est encore dans l'obligation de voter pour une même liste que réside le meilleur moyen d'obtenir une application parfaite de la R. P. L'argument qui condamne cette atteinte à la liberté n'en reste pas moins très fort au point de vue démocratique.

Nous n'avons fait qu'effleurer la question de la R. P., par son côté théorique, et la conclusion de cette très brève étude est que son adoption par le droit public tessinois constitue un progrès démocratique indéniable (1).

(1) Nous parlerons dans le chapitre suivant de la réforme de 1892 et des modifications ultérieures, relatives à l'extension de la R. P. dans le Tessin, qui est resté à l'avant-garde des cantons en ce qui concerne l'application de ce système électoral.

§ 3. — *Autres réformes.*

Ce n'est pas seulement dans la *représentation proportionnelle* que consistait le progrès réalisé en 1891. Deux autres réformes y concoururent et il suffit de les signaler pour montrer par là même toute leur importance démocratique. C'était d'abord la nomination populaire des juges de première instance prescrite par l'article 3 : «..... Les membres du tribunal sont élus directement par « le peuple, dans les assemblées des communes com-
« prises dans les circonscriptions respectives ». La fonction judiciaire en résultait plus démocratisée. Les juges en effet, nommés par le corps des citoyens, allaient sentir, pendant la courte durée de leur mandat, le contrôle du peuple peser directement sur eux, et cela ne pouvait que les inciter à juger d'après l'opinion de leurs mandants. La deuxième réforme tendait à rendre plus accessibles, donc plus démocratisées aussi, les autres fonctions publiques, en fixant à vingt ans l'éligibilité au Grand Conseil, à la Constituante et aux municipalités, et à vingt-cinq ans l'éligibilité au Conseil d'Etat, au Tribunal d'Appel, aux tribunaux de première instance, aux justices de paix et à toutes les autres fonctions publiques (art. 5, § 4).

CHAPITRE VIII

RÉFORME DE 1892 :

NOMINATION POPULAIRE DES AUTORITÉS PUBLIQUES

INITIATIVE POPULAIRE LÉGISLATIVE

Après les événements de 1890, la question constitutionnelle ne cessa de se poser dans le canton du Tessin. Le peuple ayant pris l'initiative d'une nouvelle réforme, une Constituante fut nommée sur sa demande pour en activer l'élaboration. Elle se sépara le 2 juillet 1892 après avoir soumis au referendum un projet qui fut accepté par 11.115 voix contre 2.746.

Cette réforme, la plus importante de toutes celles que subit le texte constitutionnel de 1830, forme presque, par sa généralité, une nouvelle constitution. Du texte primitif elle laisse subsister bien peu de choses. A comparer les deux textes, on se rend compte d'un changement profond, d'un progrès immense. C'est que la réforme de 1892 a parachevé l'évolution démocratique jalonnée par les réformes de 1855, de 1875, de 1883 et de 1891 ; c'est qu'elle a élargi le caractère populaire de toutes les institutions cantonales ; c'est qu'elle a substitué

presque partout la démocratie directe à la démocratie représentative et qu'elle a ainsi placé le Tessin au rang des cantons les plus « évolués » vers la démocratie intégrale.

L'extension des droits du peuple et de sa participation à l'exercice des fonctions publiques, législation, administration, justice, apportée par la réforme de 1892, peut être mesurée par deux côtés : celui du mode de nomination des titulaires des fonctions représentatives, et celui de l'organisation du gouvernement direct. D'un côté le peuple recevait le droit de choisir lui-même à peu près tous ses représentants et fonctionnaires ; de l'autre il était appelé à prendre une plus large part à l'élaboration des lois. Etudions les progrès réalisés dans l'un et l'autre sens.

A. — Nomination populaire des autorités publiques.

§ 1. — *Elections directes.*

En 1830, le peuple tessinois avait reçu le droit d'élire directement, en dehors de ses délégués municipaux, les juges de paix et les membres du Grand Conseil. La réforme de 1891 avait étendu ce droit à la nomination des juges de première instance. En 1892, c'est à toutes les autres fonctions publiques et à la plupart des postes administratifs que l'élection populaire est appliquée. Garantie notable, dans un système qui est encore partiellement représentatif, que la volonté gouvernante sera approximativement la volonté populaire.

C'est d'abord dans le domaine du droit public externe que nous pouvons vérifier le progrès accompli. « Les députés au Conseil des Etats sont directement élus par le peuple. Ils restent en fonction pendant trois ans, et sont toujours rééligibles (art. 14). » Ainsi, les représentants du canton à la deuxième Chambre fédérale sont les élus du peuple et non des pouvoirs cantonaux, en sorte que c'est le peuple lui-même, le souverain, qui est représenté et qui se fait représenter, comme cela se présentait déjà pour le Conseil National (1).

Si nous passons aux autorités de l'ordre constitutionnel interne, nous voyons le système d'élection populaire étendu à la fonction exécutive suprême, le Conseil d'Etat : « Le pouvoir exécutif est exercé par un Conseil d'Etat composé de cinq membres, nommés directement par le peuple dans une circonscription unique cons- tituée par tout le canton... Les membres du Conseil d'Etat restent en fonction pendant quatre ans et sont toujours rééligibles » (art. 14). La nomination populaire du gouvernement a pour notable conséquence de rendre ce dernier responsable envers le peuple lui-même, et plus envers le pouvoir législatif. Le gouvernement devient fatalement plus populaire, plus docile aux mouvements de l'opinion publique, plus conforme à la volonté générale. D'autre part, il n'y aura plus de ces crises parlementaires, génératrices d'une politique d'op-

(1) On sait que la Constitution fédérale, si elle prescrit l'élection populaire directe des conseillers nationaux, laisse aux législations cantonales le choix du mode de nomination des députés au Conseil des Etats.

portunisme ou d'obstructionnisme, si contraire aux besoins de stabilité d'un pays. Aucun vote contraire du Grand Conseil ne pourra entraîner la chute ou la démission du Conseil d'Etat, pas plus que ce dernier ne pourra dissoudre le Grand Conseil pour divergences de vues. L'un n'est pas plus souverain que l'autre, tous deux étant au même degré les représentants du peuple, qui les nomme et qui contrôle leurs actes ; tous deux sont responsables envers le peuple, seul souverain, supérieur à eux. La démocratie est ainsi pleinement organisée (1).

Dans l'ordre judiciaire, on voit en 1892 les droits du peuple de nouveau étendus. Ce n'est plus aux tribunaux de première instance et aux justices de paix seulement que l'élection directe s'applique. C'est aussi à la suprême autorité judiciaire : « Le Tribunal d'Appel est composé « d'un Président et de six membres nommés directement « par le peuple » (art. 21, § 1). Pour leur nomination, le canton est divisé en deux circonscriptions correspondant aux deux régions naturelles du Tessin, le *Sottocenere* et le *Sopracenere* ; pour la nomination du Président, le canton est considéré au contraire comme une circonscription unique. En ce qui concerne les tribunaux de première instance, il est dit que leurs présidents seront aussi nommés par le peuple. En somme, tous les juges du

(1) L'idée développée par Esmein dans son article de la *Revue du Droit Public et de la Science Politique : Deux formes de gouvernement*, p. 25, selon laquelle la prédominance du législatif est l'un des principes de ce qu'il appelle le « gouvernement semi-représentatif » nous semble donc manquer de base réelle. En tout cas, l'organisation qu'un tel gouvernement a reçue en Suisse dément cette opinion.

canton, à quelque degré de la hiérarchie qu'ils appartiennent, sont désignés par les électeurs, et par suite dégagés de l'influence gouvernementale.

Quant au corps législatif, il est toujours composé par le peuple, sur la base d'un député pour 4.200 Tessinois ou Confédérés résidant et domiciliés dans le canton (1).

(1) Cette base de la représentation au corps législatif est une des questions qui ont le plus préoccupé le Grand Conseil de l'époque et les deux Constituantes. On établit une corrélation entre cette question, dite de l'« anagraphe cantonal », et celle du droit de vote des citoyens Tessinois. Il s'agissait de décider si les Tessinois (si nombreux !) domiciliés à l'étranger conserveraient le droit de vote dans le canton et seraient comptés parmi la population servant de base à la représentation législative. Certains déclaraient les deux questions indépendantes, l'*anagraphe* étant un simple recensement matériel de la population, tandis que le *catalogue* des électeurs est d'ordre politique. D'autres disaient : s'il y a fiction de présence au point de vue du droit de vote, pourquoi n'y aurait-il pas une fiction analogue pour la base de l'anagraphe ? Quoi qu'il en soit, il y eut des défenseurs acharnés des droits des émigrants, qualifiés de « patriotes méritoires », tandis que les adversaires invoquaient le devoir de se soumettre aux avis du Conseil fédéral, qui auparavant avait refusé de s'en tenir au domicile de droit et refusé sa sanction à un projet de réforme conçu dans cet esprit. Le résultat de la discussion, dont on ressent l'âpreté à la lecture des Procès Verbaux de l'époque, fut de ne compter dans la base de l'anagraphe que la population effectivement domiciliée, à l'exclusion des émigrants, et de ne donner à ceux-ci le droit de vote que vingt jours après la réacquisition effective de leur domicile dans le canton. C'était une atteinte à l'égalité politique des citoyens. En 1893, on revint sur cette restriction des droits pour une catégorie de citoyens, en décidant que « les Tessinois résidant à l'étranger, mais qui font partie d'un *feu* inscrit sur le registre des *feux* d'une commune du canton, exerceront le droit de vote dans cette commune, sauf les exclusions prévues par la loi » (article unique, § 3, du décret constitutionnel du 16 juin 1893).

§ 2. — *Extension de la R. P.*

Le mode de nomination des autorités constituées, adopté par la réforme de 1892, révèle une extension sensible de la *représentation proportionnelle*. Celle-ci était appliquée au Conseil d'Etat, sous la double forme du *panachage* et du *quotient électoral*, et aux autorités judiciaires supérieures, Tribunal d'Appel et Tribunaux de première instance, sous la forme plus rudimentaire du *vote limité*, qui est un simple moyen, plus ou moins efficace, d'assurer aux minorités une certaine représentation. « Les nominations générales des membres des « Tribunaux de première instance et du Tribunal « d'Appel et de leurs suppléants ont lieu suivant le système du *vote limité*.... Les nominations partielles ont « lieu suivant le système de la majorité absolue » (art. 22). La loi du 2 décembre 1892 vint régler l'exercice de ce système électoral en décrétant que, pour le Tribunal de première instance, « chaque citoyen a le droit de voter seulement pour deux juges (sur trois) et quatre suppléants (sur six) » (art. 21), et que pour le Tribunal d'Appel, « chaque citoyen a le droit de voter seulement pour deux juges et deux suppléants » (art. 53), chaque circonscription électorale devant nommer, aux termes de la réforme constitutionnelle du 2 juillet 1892, trois juges et trois suppléants.

Nous avons déjà noté, dans le chapitre précédent, les

raisons qui peuvent militer contre l'application de la R. P. au pouvoir exécutif, et qui tiennent au besoin d'unité dans la direction du gouvernement. En 1892, « ce fut une mesure de réaction contre l'oligarchie du précédent gouvernement » (1), qui inspira l'extension de la R. P. à ce pouvoir. Mais en 1904, sous l'influence des libéraux, le peuple tessinois devait adopter une réforme tendant à l'application du système du *vote limité* à la nomination du pouvoir exécutif. Ce système, qui avait déjà fait carrière dans l'ordre judiciaire, permettait à chaque électeur de voter pour quatre candidats seulement, sur cinq sièges, et par là à la minorité d'occuper, suivant toutes probabilités, un de ces sièges. Mécontents de l'infériorité qui leur était ainsi faite, les conservateurs ont essayé, en 1915, de réunir le nombre voulu de signatures pour réintroduire dans la carte constitutionnelle du pays l'application de la R. P. au Conseil d'Etat. Cette initiative n'a pas réussi encore, à l'heure où nous écrivons ces lignes. Les libéraux et les radicaux, ayant pour porte-paroles les journaux *Il Dovere* et *La Gazzetta Ticinese*, la combattent vigoureusement. Ils invoquent, à côté des raisons d'opportunisme (contradiction entre ce système et la nature du pouvoir exécutif, indésirabilité d'une crise constitutionnelle à l'heure tragique de la guerre européenne), des motifs qu'ils prétendent rattacher à la démocratie. « Avec le vote proportionnel, écrit le *Dovere*, ceux qui entrent au gouvernement ne sont

(1) Dans la proclamation du *Comité exécutif de l'Extrême Gauche*, en date du mois d'octobre 1904, rapportée en partie dans le *Dovere* du 19 octobre 1915.

pas les candidats désignés par le vote populaire, mais ceux qui y ont été prédestinés par les comités politiques (1). » Et ailleurs : « Le vote limité établit une limite maxima de la représentation de la majorité du pouvoir exécutif, limite qui ne peut être dépassée en aucun cas, et qui, dans tous les cas, assure une représentation à la minorité..... Mais ce n'est pas une limite minima pour la majorité, qui peut réduire le nombre de ses représentants à moins de quatre quand elle le désire, c'est-à-dire quand le veut le peuple. Avec le système du vote proportionnel, il existe au contraire des limites fixes, non susceptibles de modifications, quand bien même les conditions et les besoins du pays viendraient à changer. Or, si le système le plus démocratique est celui qui permet à la souveraineté nationale de s'exprimer plus librement, le système actuel est plus démocratique de beaucoup que le système du vote proportionnel, lequel impose des liens et des limites au libre choix du peuple » (2). Ces arguments sont subtils, mais peu persuasifs à notre avis. Que l'on invoque contre la R. P. le besoin d'homogénéité du pouvoir exécutif, c'est compréhensible, et encore, dans ce cas, le système du *vote limite* serait condamné à son tour. Mais en dehors de cette considération, on ne peut rien trouver dans la R. P. qui soit contraire au régime démocratique, et dire qu'elle lie le peuple c'est vouloir dire qu'elle lie la majorité, c'est-à-dire qu'elle l'empêche d'être exclusiviste et

(1) *Il Dovere*, du 9 octobre 1915.

(2) *Il Dovere*, du 9 octobre 1915.

oppressive, ce dont on ne peut se plaindre en démocratie.

Mais nous venons d'anticiper sur la suite de l'évolution du droit public tessinois, et il est temps que nous retournions à la réforme de 1892.

§ 3. — *Droit de révocation.*

La Constituante adopta, comme corollaire de la nomination populaire des Conseillers d'Etat, le droit pour le peuple de les révoquer. M. Simen, auteur de la proposition, fit ressortir la bonté de cette « épée de Damoclès » pendue sur la tête des gouvernants. M. Soldati, au contraire, en releva les désavantages : « En votant la « révocation, on crée une espèce d'immobilisme politico-social : aucun gouvernement ne voudra prendre des « initiatives qui pourraient devenir périlleuses (1) ». En fait, il y a là une simple mise en mouvement de ce qu'on appelle ailleurs la *responsabilité ministérielle*, responsabilité qui existe désormais dans le Tessin vis-à-vis du peuple, et non vis-à-vis du pouvoir législatif, contrairement à ce qui est la règle dans les régimes purement parlementaires. Aucun autre canton n'est allé aussi loin

(1) *Atti della Costituente della Repubblica e Cantone del Ticino eletta il giorno 6 marzo 1892*. Sessione di marzo e aggiornamento di maggio e giugno-luglio 1892 (Bellinzona, Tip. e Lit. Cant. 1892), p. 332.

que le Tessin dans la voie de l'extension des « droits populaires » à l'égard de l'exécutif (1).

On parla à la Constituante de l'application possible du droit de *révocation* aux députés du Grand Conseil. C'eût été une mesure conforme aux principes de la pure démocratie. Mais Respini fit remarquer qu'elle était inutile, puisqu'elle existait sous une autre forme : celle du *referendum*. C'était assez juste (2).

Ainsi le peuple participait désormais étroitement, par l'élection directe, à l'exercice des trois fonctions gouvernementales, législative, exécutive et judiciaire. Qu'on ajoute à cela les dispositions de petites lois organiques antérieures ou ultérieures introduisant l'élection populaire de certains fonctionnaires de l'ordre administratif, surtout de ceux qui sont le plus directement en contact avec les individus, et l'on jugera de l'extrême démocratie introduite dans le mécanisme des institutions représentatives tessinoises. Le Tessin ne tenait bientôt plus que par la forme au système de république représentative.

(1) L'exercice du droit de révocation a été réglé par la loi du 3 décembre 1892 : « La demande de révocation du Conseil d'Etat doit être soumise au peuple pour l'acceptation ou le refus, si elle a été présentée quatre mois au moins après les élections générales, et appuyée par 11.000 signatures de citoyens ayant le droit de vote » (art. 2).

(2) Berne et Lucerne connaissent cependant le droit populaire de révocation des députés.

B. — Initiative populaire en matière législative.

La réforme constitutionnelle du 2 juillet 1892 ne perfectionne pas seulement le mécanisme représentatif du canton du Tessin ; elle y développe et perfectionne encore le gouvernement direct. L'article 1^{er}, qui établit le fondement de la souveraineté cantonale, déclare expressément que cette souveraineté « est exercée par le « peuple, soit directement, dans les modes prévus par « la Constitution, soit au moyen de trois pouvoirs distincts et séparés l'un de l'autre : le législatif, l'exécutif et le judiciaire ».

Nous avons déjà rencontré, au cours de cette évolution, l'exercice direct de la souveraineté de la part du peuple. *Referendum* et *initiative populaire* en matière constitutionnelle, *referendum* en matière législative, c'était déjà le gouvernement direct organisé sur une grande échelle. En 1892, est venu s'adjoindre à ces institutions leur complément logique : l'*initiative populaire législative*. Le Tessin achevait, au point de vue du mécanisme constitutionnel, de parcourir le cycle de son évolution démocratique.

« Le droit d'initiative en matière législative appartient : « 1^o au Conseil d'Etat ; 2^o à chaque membre du Grand « Conseil ; 3^o au peuple » (article 10 *ab initio*). « L'initiative populaire est le droit de proposer au Grand Conseil l'acceptation, l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret législatif. La demande

doit être signée par cinq mille citoyens actifs au moins » (article 10, § 2) (1). Ainsi cinq mille citoyens peuvent obliger l'assemblée législative à soumettre au peuple une loi nouvelle ou un projet de modification d'une loi existante. C'est donc le peuple qui, lorsqu'il le désire, exerce directement le pouvoir législatif, même à l'encontre de la volonté du Grand Conseil. Celui-ci devient le simple coopérateur du peuple. Il y a loin de là aux anciennes constitutions qui appelaient le Grand Conseil « corps souverain », « suprême autorité législative ». Il faut dire maintenant, avec certaines constitutions cantonales récentes : « Le peuple exerce le pouvoir législatif avec la « coopération du Grand Conseil » ou plus simplement : « Le pouvoir législatif est exercé par le peuple ».

Avec le *referendum*, le législateur voyait déjà ses décisions soumises au contrôle du peuple et susceptibles d'être rejetées par lui. Cependant il conservait la faculté de donner à la législation la tournure qu'il désirait, et de fermer l'oreille aux *desiderata* populaires. Il y avait encore là un échec à la démocratie parfaite, puisque une loi dont le besoin se faisait sentir parmi la population, dont la majorité des citoyens actifs sollicitait l'application, pouvait ne franchir jamais le seuil du Grand Con-

(1) Cette définition officielle est évidemment très incomplète puisqu'elle ne met en relief que le droit de proposition, et omet le plébiscite qui en est la sanction et le complément. Nous avons déjà exposé, à propos de *l'initiative populaire constitutionnelle*, la critique que fait M. Berney de cette définition (*L'initiative populaire et la législation fédérale*). Notre analyse de *l'initiative constitutionnelle* vaut pour *l'initiative législative*, qui n'en diffère que par l'objet.

seil, par suite de la résistance ou de l'inertie de ses membres, et de l'impuissance du peuple, insuffisamment armé. La périodicité des élections, le caractère populaire de ces dernières, étaient bien des garanties partielles contre ce danger, mais celui-ci n'en conservait pas moins toute sa possibilité théorique. En donnant au peuple, déjà pourvu du *referendum*, arme défensive, une arme offensive, l'*initiative*, la réforme de 1892 a rendu ce danger théoriquement et pratiquement impossible. Désormais, le peuple est le souverain conducteur du courant législatif (1).

L'*initiative législative* constituait donc pour le droit public cantonal un nouveau pas vers l'idéal démocratique. Certains auteurs nient l'importance de la réforme, sous prétexte que le droit de *pétition*, depuis longtemps institué, suffisait au peuple pour diriger la législation dans le sens de ses désirs et de ses besoins. Il est exact de dire qu'entre l'une et l'autre institution il y a une analogie frappante : l'initiative d'un certain nombre de citoyens, la soumission de leurs vues au corps législatif. Mais entre le simple droit de *pétition*, qui est un moyen d'exprimer des vœux, sans que le Grand Conseil soit même obligé de les prendre en considération, et l'*initiative populaire*, qui oblige cette assemblée à soumettre

(1) Cela peut d'ailleurs avoir les plus sérieuses conséquences, M. Berney (*op. cit.*) fait remarquer que le peuple pourrait décider la condamnation d'un homme à mort, même sans motif, et que sa décision serait exécutoire. Etant le souverain absolu, on ne pourrait lui opposer aucune exception d'illégalité ni d'inconstitutionnalité. L'initiative populaire peut ainsi s'étendre à n'importe quel domaine.

au peuple le projet présenté ou préconisé, la distance est incommensurable (1).

L'*initiative législative* diffère peu de l'*initiative constitutionnelle*. L'une et l'autre ont pour objet la proposition par le peuple de nouvelles dispositions législatives, qu'il s'agisse des lois ordinaires ou de ces lois dont on a coutume de faire une catégorie spéciale, sous le nom de lois constitutionnelles. Or, la séparation de ces deux domaines n'est pas toujours très nettement établie (2). Lorsqu'on accorda au peuple le droit d'initiative en matière constitutionnelle, il fut tenté de s'en servir à propos de dispositions tenant à la législation ordinaire. Ainsi, dans le domaine fédéral, où l'*initiative législative* au profit du peuple n'a point encore pénétré, on a pu voir insérer dans la constitution, sur l'initiative du peuple, la prohibition de tuer un animal quelconque sans l'avoir étourdi au préalable (art. 25 *bis* de la constitution fédérale), disposition ayant pour but de mettre fin aux horreurs de la boucherie juive, mais présentant tout au plus le caractère d'une loi ordinaire ou d'un règlement de po-

(1) « On dit que le peuple a déjà le droit de pétition, et que « cela suffit. Mais à quoi sert le droit de pétition, si les repré-
« tants ne donnent pas suite au vœu populaire, comme cela s'est
« vu en Thurgovie, lors du débat sur les chemins de fer, alors
« que 14.000 électeurs sur 21.000 étaient unanimes ? Le renou-
« vellement des Conseils n'est pas non plus un équivalent de
« l'initiative : il touche plutôt aux personnes ; l'initiative
« touche plutôt aux choses, aux principes » (paroles du député
Deucher à l'Assemblée fédérale, lors des travaux préparatoires
de la Constitution de 1874, rapportées par Curti, *Le referendum*,
p. 273).

(2) On sait que le droit anglais ne fait entre eux aucune distinction.

lice. Le même fait s'est avéré dans les Etats de l'Union nord-américaine n'ayant adopté que l'*initiative constitutionnelle*. Cette défectuosité est évitée par la distinction et la coexistence des deux initiatives.

Quant aux formes que peut revêtir l'*initiative populaire*, elles sont diverses. Tantôt le peuple, c'est-à-dire un nombre déterminé de citoyens, soumet à l'assemblée législative un projet déjà élaboré, que celle-ci doit soumettre à son tour au *referendum* populaire, en l'accompagnant au besoin d'un contre-projet, si la constitution l'y autorise ; tantôt la pétition tend seulement à proposer à l'assemblée de rédiger une loi sur telle matière, et alors cette assemblée est parfois obligée de s'exécuter de suite, conformément à la proposition et dans l'esprit de la pétition, ou bien de soumettre au peuple la question préalable de savoir s'il y a lieu ou non de légiférer dans ce sens.

La réforme tessinoise, ou plus exactement la loi d'application du 3 décembre 1892, combine ces divers procédés. Les « initiants » ont la faculté de soumettre au Grand Conseil un texte déjà rédigé ou seulement de lui indiquer le sens de leur initiative. « Si la demande comporte, sous forme de proposition générique, l'élaboration d'une loi nouvelle, ou la modification d'une loi en vigueur, le Grand Conseil doit élaborer le projet dans le sens de la demande. Il a cependant la faculté de rédiger un contre-projet sur la même matière, qui devra être soumis en même temps que le premier à la votation populaire.

« Si la demande comporte un projet complètement

élaboré, ce projet devra être soumis tel quel à la votation populaire, la même faculté que ci-dessus restant réservée au Grand Conseil, s'il n'adhère pas à la demande. Si la demande comporte l'abrogation pure et simple d'une loi en vigueur, le Grand Conseil peut faire une proclamation (*raccomandazione*) en sens contraire » (art. 15 de la loi du 3 décembre 1892).

Telle est l'institution qui, en 1892, complétait l'organisation constitutionnelle de la République tessinoise, dans laquelle la souveraineté populaire se dressait enfin dans toute sa majesté.

CHAPITRE IX

ÉTAT ACTUEL

Depuis 1892, la Constitution tessinoise n'a reçu que de très partielles réformes, trop peu importantes au point de vue démocratique pour que nous nous y arrêtions.

Ayant atteint, par degrés, les derniers échelons de la démocratie directe, le droit public de ce canton a passé, à cette date, de l'état *dynamique* à l'état *statique*. A notre tour, après avoir parcouru les diverses phases de cette évolution, nous devons, dans une sorte d'exposé synthétique, inventorier les institutions démocratiques de ce canton, décrire, dans ses lignes générales, l'état actuel de son droit public.

Toutes ces réformes se groupent encore autour de la constitution de 1830, qui fut la première constitution populaire du Tessin. Mais les remaniements successifs de cette loi fondamentale l'ont rendue méconnaissable, et de plus en plus se fait sentir le besoin d'une refonte complète (1).

(1) Le Tessin est le seul canton dont la constitution n'ait subi aucune revision totale depuis 1830.

M. Bertoni en a fait la proposition au Grand Conseil, auquel il a soumis, il y a déjà quelques années, un projet de revision totale qui n'a point encore abouti (1).

En l'absence d'un texte uniforme, il faut, pour décrire l'état actuel du droit public tessinois, coordonner les réformes successives et mettre en harmonie le texte d'ensemble primitif avec l'organisation récente et avec les dispositions du droit public fédéral. En matière purement constitutionnelle, cette coordination a été tentée par les compilateurs du nouveau *Recueil des lois et décrets du Canton du Tessin*, dont le volume premier, paru en 1904, contient le texte de la Constitution tessinoise telle qu'elle est en vigueur de nos jours (2).

Ne nous intéressant qu'au côté démocratique des institutions, il nous est facile de réunir, dans un exposé bref et rationnel, les principes fondamentaux qui sont la quintessence de la dernière constitution et des réformes successives que nous avons étudiées. Nous les envisagerons du point de vue constitutionnel d'abord, du point de vue administratif ensuite.

A. — Organisation des pouvoirs constitutionnels.

Le Tessin, dès qu'il a été élevé à la dignité de canton souverain, s'est trouvé engagé dans les liens, devenus

(1) Voir le texte de ce projet dans l'Appendice V de l'ouvrage déjà cité : *Le istituzioni svizzere*, vol. I^{er}, de MM. Bertoni et Olivetti.

(2) Nous en donnons la traduction en appendice.

par la suite de plus en plus étroits, d'une union d'Etats, en sorte que sa souveraineté n'a jamais été illimitée, mais de plus en plus restreinte par la souveraineté fédérale. C'est donc un Etat à *souveraineté limitée*, ou, pour éviter toute confusion, un Etat autonome. Cette remarque faite, et celle que la souveraineté interne, quelque nom qu'on veuille lui donner, est un postulat indispensable pour toute étude des institutions d'un canton suisse, nous ne considérons le Tessin que du côté interne, pour y voir une république basée sur la *souveraineté populaire*. Toutes les réformes successives de sa constitution ont laissé subsister le principe immuable que « la souveraineté réside dans l'université des citoyens ». Ce principe est l'âme de la démocratie.

Mais le peuple n'est pas seulement l'entité métaphysique, la personne abstraite, qui sert de *substratum* à cette autre abstraction : la souveraineté. Il est encore la collectivité vivante qui exerce les droits positifs contenus dans ce mot, « directement, dans les modes prévus « par la constitution, ou au moyen de trois pouvoirs, « distincts et séparés l'un de l'autre, le législatif, l'exécutif et le judiciaire ». Ainsi, le peuple tessinois n'exerce pas seulement la souveraineté par l'intermédiaire de ses représentants ; il l'exerce aussi d'une façon directe, grâce à des rouages d'origine ancienne, mais d'adaptation moderne. C'est par là que la démocratie directe se différencie absolument de la république purement parlementaire, au point de former une catégorie de gouvernement tout à fait distincte de celle autre (1).

(1) C'est donc à tort, selon nous, que certains auteurs, comme

Le peuple exerce d'abord le pouvoir constituant, qui est la prérogative la plus considérable attachée à la souveraineté, soit par l'*initiative*, qu'il possède depuis 1848 et plus largement encore depuis 1875, soit par le *referendum* au cas où l'initiative de la revision émanerait du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat.

Puis, c'est dans le domaine législatif que le peuple exerce directement le pouvoir souverain. C'est lui en effet qui donne leur sanction aux lois et décrets législatifs d'ordre général, grâce au *referendum* institué en 1883 ; même s'il n'use pas de la faculté qui lui est ainsi conférée, son silence n'est pas moins un assentiment, une acceptation tacite ; durant le mois de la publication de la loi ou décret sur la Feuille Officielle, cette loi ou ce décret n'ont aucune force exécutoire (loi du 28 novembre 1892), de sorte que c'est le consentement présumé du peuple qui les en revêt. En outre, l'*initiative* donne au peuple, en matière législative, une activité créatrice que ne lui donnait pas le *referendum*, en lui permettant de préparer lui-même une loi, sans le concours positif de l'assemblée préposée à cette fonction.

Le pouvoir exécutif, que la force des choses rend insusceptible d'exercice direct par le peuple, est confié à un corps ayant des pouvoirs restreints, presque unique-

Laveleye (*Le gouvernement dans la démocratie*), font de la démocratie directe une variété du gouvernement représentatif. La preuve en est que le principe fondamental du gouvernement représentatif, l'abdication par le peuple en faveur des élus du pouvoir législatif, est complètement abandonné dans les démocraties directes, puisque ce ne sont plus les représentants qui gouvernent, mais lui-même.

ment d'ordre administratif, dont les membres, nommés pour quatre ans directement par le peuple, sont soumis au droit de *révocation* de celui-ci, en sorte qu'il y a en eux, non des hommes tout puissants armés de la puissance publique, mais de véritables fonctionnaires soumis au contrôle permanent du peuple dont ils sont les simples préposés.

Enfin, le pouvoir judiciaire, ou, si l'on préfère, la fonction judiciaire, est elle aussi aux mains de magistrats électifs, dont le mandat est de brève durée, et qui, étant désignés par le peuple, sont indépendants du gouvernement, mais ne le sont pas, moralement et pratiquement du peuple lui-même, qui les maintient ou les remplace.

Elections directes par le peuple de ses représentants, votations populaires sur les lois et la constitution, c'est le maximum de démocratie praticable dans un Etat moderne. A côté de ces rouages, la *représentation proportionnelle* et la *séparation des pouvoirs*, que nous avons vantées à leur heure pour leur valeur démocratique, ne sont plus que d'un intérêt secondaire. Qu'importe la composition du Grand Conseil, au point de vue de la réalisation de la volonté générale, si ses actes sont soumis au contrôle populaire? D'autre part, qu'importe qu'un pouvoir empiète sur un autre, si tous émanent du peuple et sont ses représentants au même degré? C'est dans un régime purement parlementaire que la représentation proportionnelle et la séparation des pouvoirs peuvent être d'une importance primordiale. Ici, ces institutions passent au second plan, conservant néanmoins une cer-

taine valeur pratique. Quoi qu'il en soit, le Tessin les connaît et les applique largement.

B. — Organisation administrative.

§ 1. — *Considérations générales.*

Nous avons indiqué, dans notre introduction, que la démocratie est d'autant mieux réalisée que le pouvoir est plus localisé, c'est-à-dire plus fédéraliste ou au moins plus décentralisateur. Or, la décentralisation est la forme historique, traditionnelle, de l'administration tessinoise. C'est le vestige qui rend encore vivant à l'heure actuelle le passé de ce pays. L'ancien séparatisme qui existait entre les diverses terres du canton semblait devoir faire du Tessin de 1803 un Etat fédératif. L'influence révolutionnaire, continuée par Napoléon, en fit un Etat unitaire. Mais les mœurs politiques des anciens baillages ne pouvaient être totalement changées du jour au lendemain, et les administrations locales, de même que les coutumes régionales, subsistèrent. La commune conserva sa vieille indépendance, et si les principes du droit public actuel empêchent d'y voir encore une véritable souveraineté, il faut tout au moins reconnaître, sous le nom d'autonomie, le caractère historique de cette personne politique. C'est par là que l'histoire du Tessin a le moins changé ; c'est par là que le droit public de ce canton se rattache encore, par un côté très large, à la tradition historique.

Dans la commune s'agite encore à peu près toute la vie publique du citoyen tessinois, parce que, tout d'abord, la commune est l'agent de l'administration cantonale, chargé de recouvrer les impôts, de transmettre les ordres du canton et de la Confédération, et surtout parce que l'assemblée des citoyens y exerce des droits et des attributions propres, indépendamment du canton et de la nation, à cause des grandes prérogatives administratives que la commune exerce encore de par la force de la tradition.

Ainsi, la commune partage en quelque sorte avec le canton le pouvoir administratif, qui est l'un des éléments de la puissance publique. Le citoyen, prenant part, au sein de la commune, aux discussions et aux débats relatifs à la gestion des intérêts locaux, participe d'une façon plus effective au gouvernement. Dans les matières de compétence communale, sa voix a plus de poids que dans les matières cantonales ou fédérales, parce qu'elle ne représente plus un cent-millième ou un millionnième du corps souverain, mais un centième et parfois une fraction plus forte encore. Du point de vue individuel, il gouverne plus intensément dans la petite commune que dans la grande communauté. Son vote n'est pas contrecarré par celui d'un conational étranger à sa commune. Les intérêts locaux restent gérés par les intéressés, et non, comme dans certains pays, par les mandataires de toute une nation ou d'un souverain. Il y a là, nous le répétons, une survivance du passé, une liaison étroite entre le droit public moderne et le droit public ancien des terres composant le canton ; et cette survi-

vance, nous allons la constater bientôt, du côté interne, dans le mécanisme même du gouvernement municipal, dans la mise en action de ce principe fondamental qu'est l'autonomie communale.

Mais au préalable, il convient que nous schématisions rapidement l'organisation administrative si simple du canton. Cela fait partie aussi du droit public, qui ne consiste pas en effet uniquement dans le droit constitutionnel. Cela intéresse en outre la démocratie, ainsi que nous venons de le montrer. Nous nous sommes dispensé de faire cette étude à propos de chaque période historique du Tessin, parce que, depuis la fondation de ce canton, il n'y a pas eu de changements notables en cette matière. Pourquoi en effet nous exposer à des répétitions ? Le caractère traditionnel de cette organisation explique en partie cette stabilité. Ayant décrit l'aspect administratif du Tessin pour la période antérévolutionnaire, il nous suffit de le décrire tel qu'il se présente à la fin de la période postrévolutionnaire que nous avons parcourue, afin de mettre en égard les deux situations.

Le pouvoir administratif dans le canton du Tessin est de nos jours exercé par les autorités suivantes : Conseil d'Etat, commissaires de districts, municipalités. Nous avons vu quel est le mode de nomination du Conseil d'Etat, et quels sont les droits du peuple vis-à-vis de ce corps de représentants. Pour les commissaires de districts il suffit d'indiquer que c'est le gouvernement qui les nomme, et que leurs fonctions se réduisent au visa des passeports et à l'exécution des décisions des autorités centrales, sans aucun pouvoir propre de décision ; c'est

ce qui les distingue des préfets français, qui sont des autorités puissantes. Quant aux municipalités, elles sont elles aussi dans certains cas les représentantes du pouvoir central, pour certaines matières, mais le mode populaire de nomination et leur responsabilité générale vis-à-vis des assemblées communales rendent extrêmement démocratique cette partie de l'organisation administrative. Pour plus d'exactitude, nous devons ajouter que la municipalité est considérée par les auteurs suisses, non comme un rouage administratif, mais comme une puissance autonome, la gestion de ses propres intérêts étant considérée comme le principal de sa tâche ; quant à ses fonctions administratives dépendantes de l'Etat, elles sont considérées comme un concours que la commune prête à ce dernier, et non comme une raison d'être de son existence et de son rôle en matière administrative (1).

(1) La loi organique de la commune, qui est celle du 13 juin 1854, énumère, dans leur ordre d'importance décroissante, semble-t-il, les fonctions de la municipalité : « 1° police locale ; 2° catalogue civique ; 3° administration de la commune ; 4° affaires concernant l'administration publique cantonale » (art. 68). — La commune, au Tessin comme dans la plupart des cantons alémaniques, est véritablement une puissance indépendante, qui prête à l'Etat certains services. La preuve en est que, dans certains cantons, les services étatiques de la commune sont gérés par une autorité spéciale nommée par le gouvernement et placée à côté des fonctionnaires proprement communaux. D'autre part, dans ces cantons, la commune n'est soumise à aucun contrôle effectif de l'Etat, et celui-ci ne peut gérer ses intérêts à sa place. « En tout temps, écrit M. Dubs, les communes du type germanique ont considéré leur droit et leur politique sur un terrain de parfaite égalité avec le droit et la politique de l'Etat... Les droits de la commune dérivent de sa nature propre, tout comme ceux de l'Etat et du citoyen. La commune ne procède pas de l'Etat,

Ainsi la commune est l'autorité qui partage avec le canton le pouvoir de décision. Elle n'a pas au-dessus d'elle une autorité analogue au préfet français, malgré un certain droit de surveillance accordé au Commissaire du district, surveillance qui, comme au temps de Franscini, reste théorique, grâce à l'esprit d'indépendance des petites républiques municipales. C'est la raison de la décentralisation si particulière dans le Tessin comme dans la plupart des cantons, et du caractère démocratique de l'administration qui en est la conséquence.

Si nous nous en rapportons à l'ouvrage si répandu de M. Hauriou sur le droit administratif, pour connaître les procédés par lesquels se réalise la centralisation, nous constatons que ce sont : la concentration, au profit de l'administration centrale de l'Etat, de la contrainte, la concentration du pouvoir de décision, la concentration de la compétence technique et celle du choix des agents. Il nous suffira de rappeler ou de retenir que dans le Tessin, si c'est l'Etat qui dispose de la force armée, c'est la municipalité qui dispose en grande partie des forces de police, et l'assemblée communale qui nomme les autorités de police inférieures (*guardes champêtres, saltarii*), que le pouvoir de décision est largement exercé par la commune qui est la dernière expression du canton, et qui est une démocratie pure, comme nous le verrons

mais d'elle-même (*autonomie communale*, qui souvent s'appelle *souveraineté*). Elle s'administre elle-même (*self-government*) et agit comme une personne libre (*liberté communale*) » (*Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, édit. cit., p. 516). En somme la commune est, par rapport au canton, ce qu'est celui-ci par rapport à la Confédération.

plus loin ; que le choix des agents est partagé entre le peuple, qui élit aux termes de la constitution les Conseillers d'Etat, les juges et les fonctionnaires judiciaires, et les conseils constitués qui nomment les fonctionnaires gouvernementaux et qui sont d'ailleurs l'émanation directe du peuple lui-même ; il nous suffira de rappeler cette organisation pour nous rendre compte de l'extrême décentralisation, et par là de l'extrême démocratie qui caractérise le droit administratif du canton du Tessin (1).

Et puis, grâce à l'élection populaire de la plupart des fonctionnaires, depuis les plus hauts magistrats de la république jusqu'aux plus petites autorités communales, gardes champêtres, gardes forestiers, il n'y a plus place pour cette bureaucratie si nuisible par ailleurs aux intérêts du peuple. M. Seignobos, dans un ouvrage que nous avons déjà cité (2), relève l'antithèse qui existe en France entre le principe du gouvernement républicain et celui de l'administration. Tandis que la France « est gouvernée par un personnel politique organisé suivant le principe démocratique de l'élection », composé de man-

(1) M. Hauriou, dans le passage auquel nous avons fait allusion de son *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, Paris, 1914, 8^e édit., écrit : « La centralisation a deux graves défauts : « la gestion administrative qu'elle assure, bonne en soi peut-être, ne satisfait pas les populations locales parce qu'elle n'est « pas adaptée à leur tempérament : elle manque de souplesse, « et surtout elle tue la vie publique et l'esprit public des populations, qui n'ont plus jamais à s'occuper de leurs affaires, et « par là désorganise l'équilibre du pays légal et du gouvernement (p. 130-131). »

(2) *Histoire Politique de l'Europe contemporaine*, édit. cit., p. 208-209.

dataires directs ou indirects du peuple, responsables devant lui, elle est « administrée par un personnel bu-
« reaucratique réparti en services spéciaux, organisé
« selon une hiérarchie », composé de fonctionnaires se
contrôlant les uns les autres et indépendants de l'opinion
publique. C'est ce qui a fait dire que la démocratie fran-
çaise est « comme une jeune greffe entée sur un vieil
arbre monarchique (1) ». Au Tessin, cette antithèse ne se
rencontre pas. La plupart des fonctionnaires administra-
tifs, comme tous les autres représentants du peuple, sont
nommés, pour un temps très bref, par les citoyens ou par
leurs représentants directs. La périodicité des élections
empêche que la bureaucratie devienne une caste inamo-
vible, une sorte de survivance de la féodalité (2). C'est là
surtout que les principes de la conception historique
suisse de la démocratie ont persisté, et que grâce à l'élec-
tion par le peuple de ses fonctionnaires, soit directement,
soit indirectement, à des dates fixes et rapprochées, la
démocratie reçoit une réalisation presque parfaite.

Nous venons de voir comment la décentralisation ad-
ministrative, si favorable à la démocratie tessinoise, re-
pose sur l'autonomie de la commune, qui partage avec

(1) Charles Benoist, *Une démocratie historique : la Suisse*, in *Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1895, p. 280.

(2) « C'est la bureaucratie, le corps des fonctionnaires qui constitue le véritable gouvernement, parce que c'est elle qui est en contact direct avec les citoyens, qui traduit en pratique quotidienne les principes directeurs formulés de façon générale par les plus hautes autorités gouvernementales, et qui peut par suite, en grande partie interpréter effectivement et régler à son gré la portée et l'efficacité de ces principes » (Rensi, *Gli « anciens régimes » e la democrazia diretta*, p. 185 et 186).

l'Etat le droit de décision et d'exécution. Nous devons nous rendre compte, maintenant, de quelle façon ce droit est exercé au sein de ce groupement politique, et démontrer, ce que nous avons affirmé en maintes circonstances, que la commune tessinoise est encore aujourd'hui, comme au Moyen Age et durant l'ancien régime, une véritable république démocratique.

§ 2. — *La commune.*

Avant l'unification des terres tessinoises, les communes étaient des corporations fermées, dont les membres se nommaient *bourgeois* ou *patrizii*. Les non-bourgeois ne prenaient point part au gouvernement de la petite république. La Révolution, avec ses principes égalitaires basés sur le droit naturel, et sa tendance à l'unitarisme qui étendit le lien de conationalité entre les individus, édicta la faculté, pour tous les citoyens du canton, d'exercer les droits politiques dans les conditions prescrites. Le Tessin fut l'un des cantons les plus rebelles à cette innovation, et nous avons vu ses diverses lois constitutionnelles imposer pendant quelque temps encore la condition de *patriziato* pour l'exercice de ces droits. Mais déjà la commune constitutionnelle était devenue une réalité distincte de l'ancienne bourgeoisie, et lorsque le droit de vote fut étendu aux non-*patrizii*, la dualité des communes tessinoises s'affirma pleinement.

Aujourd'hui nous constatons encore la coexistence de

la communauté villageoise historique, à caractère principalement patrimonial, et de la nouvelle commune, issue de l'artifice révolutionnaire, calquée sur le type néo-romain de la municipalité, subdivision de l'Etat. Même là où les deux groupements coïncident, quant à leur étendue territoriale, ils ont une administration distincte. Mais le plus souvent, dans le Tessin, il n'y a pas coïncidence réelle, et la commune politique nouvelle est tantôt l'union d'un certain nombre de communes bourgeoises, tantôt une fraction d'une seule commune bourgeoise, tantôt l'addition de diverses fractions de communes bourgeoises.

La commune politique ou constitutionnelle occupe aujourd'hui le premier plan de la scène du droit public tessinois. Quant à la *commune bourgeoise*, elle subsiste avec son caractère nettement exclusiviste ; mais elle se trouve reléguée au second plan, sans avoir tout à fait disparu du droit public, sans être devenue une simple société de droit privé (1). A côté d'elle, il y a encore d'autres unités historiques, comme la *commune paroissiale*, la *commune scolaire*, etc... Nous allons étudier dans ses grandes lignes, et du seul point de vue de l'intérêt démocratique qu'elle offre, l'organisation actuelle de ces diverses communautés, en commençant par la *commune politique*.

Si nous faisons abstraction des rapports existant entre

(1) L'organisation de la police forestière a redonné au *patri-ziato* le caractère de droit public qu'il était en train de perdre. Dans d'autres cantons, ce caractère dérive aussi des services publics, principalement l'assistance, que la commune bourgeoise doit assurer.

la commune et l'Etat, si nous envisageons l'organisation communale en elle-même, comme s'il s'agissait d'un petit Etat indépendant, ayant sa souveraineté propre, nous voyons que ce que nous venons d'appeler souveraineté est aux mains du peuple lui-même et que la *res publica*, dans ce petit Etat, est régie selon les principes de la consécration de la volonté générale des citoyens actifs de la commune. Quels sont ces citoyens actifs ? La question est secondaire. Ce sont ceux-là mêmes qui exercent les droits politiques en matière cantonale, y compris les Confédérés domiciliés (1), et sous réserve d'exclusions analogues. La souveraineté communale, si on peut s'exprimer ainsi, réside dans l'assemblée des citoyens. Le fondement de l'organisation municipale est donc le principe même des démocraties.

Mais l'assemblée des citoyens n'est pas seulement le support juridique de cette sorte de souveraineté que possède la commune, et qui est par rapport à la souveraineté cantonale ce qu'est celle-ci de nos jours par rapport à la souveraineté fédérale ; cette assemblée exerce elle-même directement la souveraineté. Il y a bien un collège représentatif, la municipalité, mais celle-ci doit rendre compte de sa gestion à l'assemblée populaire, et c'est cette dernière qui se prononce sur les décisions importantes à prendre ; la municipalité n'est que l'organe exécutif de ces décisions. L'article 69 de la loi municipale

(1) L'extension des droits politiques en matière communale aux Confédérés, c'est-à-dire aux ressortissants d'autres cantons, est une conséquence, fâcheuse au point de vue des principes, de la Constitution fédérale.

de 1854 le dit formellement : « La municipalité est l'exécutrice des ordres et des résolutions de l'assemblée communale ». Ainsi l'assemblée populaire reste l'organe délibérant. Elle réalise, en petit, la *landsgemeinde* des anciennes communautés des vallées tessinoises ou des cantons à démocratie pure. C'est tout le passé, avec sa physionomie originale. La démocratie directe s'est donc conservée au sein de la commune.

La survivance du passé se manifeste encore à travers le formalisme des votations. Comme dans les anciens *parlements*, c'est à main levée ou par séparation que le peuple se prononce (art. 24).

Ces assemblées sont ordinaires ou extraordinaires. Il y en a trois d'ordinaires tous les ans (art. 9). Il y a lieu à une assemblée extraordinaire quand le règlement communal le prescrit, quand la municipalité le juge utile, ou quand le sixième des citoyens actifs le réclame (art. 14). La première assemblée ordinaire a pour objet particulier de recevoir de la part de la municipalité, le rapport de gestion de l'année échue, avec les comptes des entrées et des sorties ; de nommer une commission pour en faire l'examen, et de fixer le terme dans lequel cette commission déposera son rapport (art. 11). La deuxième assemblée reçoit ce rapport et nomme les autorités municipales, si l'on se trouve dans l'année des élections (art. 12). Enfin la troisième assemblée délibère sur les comptes préventifs pour l'année nouvelle (art. 13). En outre, l'assemblée communale est compétente pour fixer, dans les limites de la constitution cantonale, le nombre des membres de la municipalité, les honoraires du maire

(*sindaco*) et du secrétaire, ainsi que des autres fonctionnaires à gages (art. 35); pour adopter les règlements communaux (art. 38); pour diviser ou aliéner les biens de la commune, en modifier l'usage ou la jouissance, ester en justice, transiger, compromettre, contracter des dettes ou des charges hypothécaires, etc., (art. 40). En somme, la ressemblance est parfaite entre cette assemblée et la landsgemeinde des vieux cantons. Comme dans la landsgemeinde tout citoyen a le droit de présenter une motion, autrement dit le droit d'*initiative* (art. 27).

La municipalité est le corps représentatif, chargé des affaires courantes et de l'exécution des décisions populaires. Elle est composée de 3 à 11 membres, âgés de vingt ans au moins (art. 5 du décret constitutionnel du 9 février 1891). Pour en faire partie, il faut remplir certaines conditions de domicile, d'état et de compétence. Ainsi les ecclésiastiques sont exclus des fonctions municipales, ainsi que les maîtres d'école, et les illettrés (art. 46). Il y a des exclusions tenant à la parenté ou à l'incompatibilité des fonctions publiques (conseillers d'Etat, secrétaires d'Etat, commissaires de district, employés d'administration). La municipalité a des fonctions de police locale, dont l'étendue rend compte de la décentralisation administrative. Elle dresse en outre les catalogues électoraux, administre les biens de la commune et gère les services que lui confère l'Etat : recouvrement des impôts, appel des militaires, publication des décrets gouvernementaux.

La municipalité a elle-même une tête, une autorité

exécutive propre, chargée d'accomplir ses propres résolutions : c'est le *syndic* ou maire. Les autres fonctionnaires ou agents de la municipalité, élus par elle, sont un vice-syndic, un secrétaire municipal, un secrétaire-adjoint, s'il y a lieu, un trésorier, un percepteur (*esattore*), un huissier (*curatore*), des garde champêtres (*campari guardaboschi*), des experts jurés, et quelques autres agents. La municipalité élit aussi ses maîtres et maîtresses d'école.

La municipalité est élue par l'assemblée des citoyens. La réforme constitutionnelle de 1891 et la loi consécutive du 22 mai de la même année ont introduit dans cette élection le système de la *représentation proportionnelle*, qui assure théoriquement plus de démocratie (1).

L'assemblée du peuple, pour les décisions, un corps représentatif, élu par la précédente et responsable devant elle, pour l'exécution, c'est plus qu'il n'en faut pour qu'on puisse voir dans la commune tessinoise une démocratie directe. C'est même une démocratie pure, une image réduite des cantons vieux-démocratiques, l'assemblée communale correspondant à la *landsgemeinde*, et la municipalité au *landrat*.

Tandis que le droit public des cantons assista, sous la Révolution, à une substitution presque générale de la démocratie représentative, conception idéologique française, à la démocratie directe, conception historique suisse, il n'en a pas été de même pour le droit public

(1) Nous avons fait remarquer, dans un précédent chapitre, que la commune formant un collège unique, la valeur de la R. P., au point de vue des principes, s'y trouvait amoindrie.

des communes. La commune est restée ce qu'elle était jadis, un gouvernement direct du peuple par le peuple. Dans le Tessin, il n'y a pas eu à son égard de solution de continuité. Seuls les cantons occidentaux ont subi plus complètement l'influence française, et les communes du canton de Genève sont aujourd'hui de simples subdivisions administratives de l'Etat, à l'instar des communes de la République voisine. Mais les cantons alémaniques, et le canton du Tessin, grâce à l'influence profonde de la tradition, ont laissé au gouvernement communal son ancien caractère. Et l'importance du droit communal est assez considérable dans ces cantons pour que nous puissions affirmer qu'il y a là une empreinte notoire des principes du droit public ancien sur le droit public moderne.

Cependant, sur le tard, certaines législations cantonales ont tendu à la suppression, dans les villes principalement, de l'assemblée populaire et à sa substitution par un second corps représentatif, le *Conseil communal* (*stadrat*). Le Tessin a suivi l'exemple, et une réforme constitutionnelle du 19 novembre 1897 a adopté cette institution. Mais tandis que certains cantons rendaient cette transformation obligatoire pour les communes dépassant un certain taux de population (400 habitants à Neuchâtel, 800 à Vaud), le Tessin l'a rendue simplement facultative et applicable aux seules communes de plus de 3.000 habitants, c'est-à-dire en fait à trois ou quatre localités tout au plus. Il y a là semble-t-il une régression, au point de vue démocratique, comparable à celle qui s'est manifestée, pour certains cantons eux-mêmes,

lors de la substitution d'un corps représentatif à l'ancienne *landsgemeinde*. Mais les cantons qui ont adopté le système représentatif ont dû, tôt ou tard, revenir à la démocratie directe, au moyen du *referendum* et de l'*initiative populaire*, qui assurent encore au peuple les droits qu'il exerçait au sein de la *landsgemeinde*. Pour les communes, au contraire, la leçon a servi, et, dans le Tessin, la réforme même qui institue le Conseil Communal corrige le défaut démocratique de l'innovation par le *referendum* et l'*initiative populaire* (1).

Ainsi, le Conseil Communal remplace l'assemblée des citoyens, et se trouve subrogé aux droits de cette dernière vis-à-vis de la Municipalité. Il devient l'assemblée délibérante, le Grand Conseil de cette petite république, dont la municipalité serait le Conseil d'Etat. Comme le Grand Conseil de la grande République, c'est suivant le système proportionnaliste que le Conseil Communal est composé, et, la commune formant une circonscription unique, ce mode d'élection lui permet d'être l'image exacte de l'assemblée électorale. Nul doute dès lors que ce soit la volonté même du peuple, le mandant, que ce Conseil exprime et fait exécuter. S'il n'en était ainsi, le *referendum* viendrait vite rétablir l'harmonie entre les deux intentions. Quant à l'*initiative*, elle ne peut que présenter ici la même importance démocratique que dans l'Etat.

La loi du 24 novembre 1898 vint organiser ce nou-

(1) « Dans les communes où sera élu le Conseil Communal est introduit le droit d'initiative et de referendum en matière communale » (art. 1^{er}, § 3 de la réforme du 19 novembre 1897).

veau système, que jusqu'ici, à notre connaissance, les communes de Bellinzona, Lugano et Locarno ont seules adopté. Le Conseil Communal est composé de 25 à 50 membres. La fonction est incompatible avec celle de conseiller municipal ou d'employé à la solde de la commune, comme avec celle de Conseiller d'Etat ou de secrétaire d'Etat. Les conseillers communaux, lors de leur élection, devront « jurer d'être fidèles aux constitutions fédérale et cantonale, et d'accomplir consciencieusement tous les devoirs de leur charge ». Ce Conseil a deux sessions ordinaires, l'une consacrée aux comptes de gestion de l'année échue, l'autre aux comptes préventifs. C'est le *referendum facultatif* qui est institué pour la sanction des décisions du Conseil Communal. Pour mettre en action ce rouage constitutionnel, il faut, réunies dans les vingt jours de la décision, un nombre de signatures équivalent au cinquième au moins du nombre des citoyens actifs de la commune. Il en est de même pour le droit d'*initiative*. Ces droits ne s'appliquent d'ailleurs qu'aux règlements communaux adoptés par le Conseil communal sur la proposition de ses propres membres, de la municipalité ou du peuple ; aux autorisations d'emprunter ou d'engager des dépenses, sauf pour les prêts remboursables dans l'année ; enfin aux autorisations d'aliéner des biens immobiliers ou d'en modifier l'usage. Le Conseil communal a d'autres fonctions qui ne tombent pas sous le coup de la sanction populaire : accorder la citoyenneté de la commune, autoriser la municipalité à ester en justice, transiger ou compromettre, établir le budget préventif sur la propo-

sition de la Municipalité, contrôler les comptes de l'année écoulée.

En somme, dans cette curieuse organisation, le Conseil communal contrôle le Conseil municipal et est lui-même contrôlé par l'assemblée du peuple.

Avec ou sans Conseil communal, la commune tessinoise est et reste une démocratie directe, le prototype, en miniature, de la parfaite démocratie. En tenant compte à la fois de la grande autonomie administrative dont jouit cette commune, et de son organisation constitutionnelle interne, on peut affirmer qu'il y a là une petite république dans la République, un petit état dans l'Etat.

Arrivons à la *commune bourgeoise*, c'est-à-dire à l'ancienne commune, d'origine germanique peut-être, fondée sur la jouissance et l'administration des biens communs (*allmenden*). Cette commune jouit d'une plus grande indépendance encore que la commune politique vis-à-vis de l'Etat. C'est qu'elle est la continuation de la commune historique, l'ancienne *vicinania*. Mais la bourgeoisie, le *patriziato*, est de plus en plus réduit à une fonction économique, l'administration des biens communs. Aussi, certains auteurs (1), et parfois même la jurisprudence, l'ont considéré comme une simple corporation de droit privé, une union de propriétaires. Mais la doctrine la plus récente (2) lui fait encore une grande place dans le droit public, et le mécanisme de cette communauté présente encore tous les caractères extérieurs de la vie publique.

(1) Cherbuliez, en 1840, dans sa *Démocratie en Suisse*, I. II.

(2) Bertoni et Olivetti, *Le istituzioni svizzere*, t. I, ch. IX, p. 194.

C'est une loi du 23 mai 1857 qui règle le fonctionnement du *patriziato*, dans des conditions presque identiques à celles de la commune politique. Cette loi consacre une nouvelle application du *self government*.

Comme dans la commune politique, le principe est la souveraineté populaire. Mais, ici, l'égalité politique prend une forme spéciale. Le caractère de bourgeois est héréditaire, et ne font partie de la commune que ceux qui, domiciliés ou non dans le pays, ont reçu cette qualité de leurs auteurs. Les familles qui, depuis trois ou quatre générations, résident dans la localité, n'acquièrent pas les droits de bourgeoisie. Ces droits restent personnels, et ne se prescrivent ni par une longue absence, ni par la demeure fixe et ancienne. Il y a là un résidu de la conception féodale, une sorte d'aristocratie de naissance. Et pourtant, ainsi que nous le verrons, il n'y a pas de plus parfaite démocratie que cette corporation historique. Toute démocratie n'exclut-elle pas les non-nationaux, et la question de l'acquisition du droit de cité n'est-elle pas étrangère au fonctionnement d'un corps politique ? La seule chose qui permette, de nos jours, de voir dans l'exclusivisme patricial un élément d'aristocratie, c'est que les biens des bourgeoisies comprennent à peu près toutes les propriétés publiques, et que, dans un pays où les pâturages et les forêts couvrent les quatre cinquièmes du territoire, le droit exclusif des bourgeois sur ce domaine public semble heurter les conceptions égalitaires et idéologiques de la démocratie contemporaine (1).

(1) Les *patriziati*, surtout dans le Tessin, possèdent souvent

D'ailleurs, empressons-nous de remarquer que cette rigueur reçoit des tempéraments, et que la loi de 1857 permet aux *patriziati* de concéder le droit de bourgeoisie, même à des étrangers, avec l'assentiment des trois quarts des *patrizii* ayant droit de vote, s'il s'agit d'un étranger, de la majorité absolue, s'il s'agit d'un Tessinois, et moyennant une taxe fixée par le règlement particulier de chaque *patriziato*. En outre, la loi décrète que « la jouissance en commun, comme paître, couper « de l'herbe ou du foin ou du bois à brûler, suivant les

de réelles fortunes. En outre, vu le faible accroissement de la population, surtout de la population indigène, le nombre des membres de ces corporations fermées tend à diminuer. Il existe ainsi de petits *patriziati* composés de nos jours de quelques familles seulement, ayant des revenus immenses, tandis que les citoyens, qui font partie du corps politique doivent supporter de lourdes charges fiscales, dues au fonctionnement des services publics. Aussi voit-on là quelque chose d'anormal, d'anachronique, et certains ont-ils proposé, sinon la suppression totale du *patriziato*, et le renversement de ses droits sur la commune politique, du moins sa réglementation dans le sens du libre accès accordé aux domiciliés, après un certain nombre d'années de résidence (Cf. dans le *Projet de Constitution Cantonale* de M. Bertoni (art. 108, § 2), le droit gratuit d'acquérir la bourgeoisie pour tout citoyen demeurant dans la commune depuis 50 ans). Mais on se heurte à l'esprit conservateur et égoïste des bourgeois, qui s'opposeraient par le *referendum* à toute atteinte à leurs privilèges. Les plus conciliants parmi ces derniers parlent de droits acquis, de droits privés, analogues à ceux des membres d'une société civile ; ils invoquent aussi l'avantage pour les pauvres de pouvoir jouir des biens communs, qu'ils désignent en effet du nom de *biens des pauvres*. Mais cet avantage compense-t-il l'injustice sociale et le danger que peut présenter une administration inspirée par l'intérêt privé et immédiat, comme par exemple la vente spéculative des bois et forêts, dont la conséquence est le déboisement et son corège de désagréments ?

« mêmes modes et dans les mêmes limites que pour les
« *patrizii*, ne pourra être refusée aux familles conatio-
« nales ou étrangères qui ont établi leur résidence dans
« la commune ou les communés du *patriziato*, sauf
« le paiement d'une taxe équitable qui sera déterminée
« par le règlement » (art. 59). En fait, si cette dernière
jouissance n'est point refusée aux actuels *advenaires*,
par la raison que la loi s'exprime en termes impératifs,
le droit de bourgeoisie n'est à peu près jamais concédé,
de sorte que le *patriziato* reste une corporation absolu-
ment fermée.

La souveraineté est exercée par l'assemblée patriciale,
qui est l'équivalent de l'assemblée communale. Mais
tous les bourgeois n'y prennent point part. Se confor-
mant en cela aux anciens usages dérivés des coutumes
barbares, la loi de 1857, dans son article 2, édicte ce qui
suit : « A l'assemblée patriciale n'intervient qu'un seul
« individu par feu ou famille, lequel devra être majeur
« et de sexe masculin. Si plusieurs individus viennent
« en concurrence, le plus âgé est préféré ». Ainsi, ce
n'est pas l'individu, mais le feu, la famille, qui est la base
de l'organisation patriciale. Cette prescription évoque les
lointaines origines de la commune, qui était une asso-
ciation de familles, comme plus tard la communauté (ou
le canton) fut une association de communes. De nos jours,
on peut voir dans le représentant de chaque famille le
mandataire des autres membres, le mandat reposant
sur la claire vision des intérêts communs aux membres
du même feu, en sorte qu'il n'y a pas là une atteinte à
la démocratie, mais une forme spéciale de démocratie.

Cette assemblée a les mêmes fonctions de délibération et de décision que l'assemblée communale dans l'ordre politique. Elle élit ses représentants de l'ordre exécutif (art. 15), adopte les règlements du *patriziato* (art. 16), reçoit les comptes préventifs et autorise les dépenses extraordinaires à elle requises (art. 17), délibère (à la majorité des deux tiers des membres présents) sur les propositions d'aliéner les biens communs, d'en modifier la jouissance et l'usage, d'ester en justice, transiger ou compromettre, de contracter des dettes (art. 18).

Comme dans la commune, il y a un corps représentatif, qui est l'Office patricial (*Ufficio patriziale*). Mais la loi autorise le *patriziato* à se servir de la municipalité comme organe d'exécution et de représentation. Ceci n'est possible que dans les localités où la commune bourgeoise coïncide avec la commune politique ou s'y trouve complètement englobée. Ce n'est pas le cas général. Mais lorsque la municipalité administre les biens patriciaux, elle doit tenir avec un soin scrupuleux une comptabilité séparée pour ce qui regarde la bourgeoisie et pour ce qui concerne la commune proprement dite.

Municipalité ou Office patricial le corps représentatif est simplement « l'exécuteur des ordres et des résolutions de l'Assemblée patriciale » (art. 43). Son rôle est, en effet, purement administratif. Quant au mode de nomination de l'Office Patricial, et à sa composition, ils sont laissés au gré du règlement organique que les bourgeois se donnent. En fait, ce mode est toujours l'élection populaire connue de temps immémorial. Les membres de cet Office sont à peu près les mêmes que jadis, avec

leurs titres d'origine plutôt barbare et d'étymologie latine (*consuls, saltarii*, etc.).

Quant aux fonctions de l'Office patricial ou de la Municipalité investie de ce rôle, ce sont les mêmes que celles exercées par la municipalité dans son propre domaine. Nous n'insistons donc pas.

Ces communes bourgeoises, bien que soumises comme les communes politiques à la surveillance du gouvernement cantonal, qui se réserve le droit d'approuver leurs règlements, sont plus indépendantes en fait que les précédentes, parce qu'elles ne doivent à l'Etat aucun concours et aucun service, que leur activité se confine à l'administration de biens qui juridiquement sont la propriété privée des bourgeoisies ; parce qu'elles n'ont par aucun côté le caractère de subdivision administrative de l'Etat, et que, possédant la force qui dérive pour une institution de son ancienneté, elles peuvent mieux résister aux emprises de la grande collectivité. Elles restent néanmoins des personnes de droit public, parce que, par leur objet, elles sont l'équivalent des administrations du domaine public qui existent dans les autres Etats, parce que, tout citoyen appartenant à un *patriziato*, qui est sa « commune d'origine », la vie de ces corporations fait encore partie de la vie publique, parce que ces corporations détiennent encore certaines prérogatives de la puissance publique, comme le droit de police, représenté par leurs *guardaboschi* et leurs *saltarii*, et le droit de justice, représenté par les amendes qu'elles infligent pour toute contravention aux ordres et règlements concernant tout le domaine de l'activité éco-

nomique des bourgeois, paysans et montagnards, sans possibilité de recours aux autorités cantonales ou communales.

Ajoutons à cette autonomie économique-politique le caractère démocratique de l'organisation patriciale interne, et nous aurons ainsi, à côté de la commune politique une autre cellule démocratique, caractéristique du droit public du Tessin, comme de celui des vieux cantons de la Suisse alpestre (1).

Le *patriziato* correspond aux intérêts économiques des populations tessinoises ; la *paroisse* correspond à leurs intérêts religieux. Ici encore, nous nous trouvons en présence d'un service public qui est laissé aux mains des administrés eux-mêmes, et qui est organisé suivant le mode traditionnel de la démocratie communaliste.

La *paroisse* se distinguait déjà du *patriziato* à l'époque des baillages. Elle comprend encore une assemblée délibérante, l'*assemblée paroissiale*, et un collège exécutif, élu par la précédente, le *conseil de paroisse*. La première élit le curé et le chapelain, sous bénéfice de l'approbation de l'Administrateur Apostolique du canton. Le Conseil

(1) Les ressortissants d'une même commune politique appartiennent souvent à divers *patriziati*, et ceux du même *patriziato* à diverses communes. Aussi existe-t-il, à côté des *patriziati*, des administrations communales partielles et indépendantes, ayant des biens propres qu'elles gèrent séparément. On les appelle dans le Tessin, *squadre*, *terre*, *corporazioni* et surtout *degagne* (*decaniæ*). Elles nomment leurs délégués (art. 13), ont leurs règles, leurs biens propres, et suivent en tout les prescriptions de la loi patriciale. Mais à raison de leur caractère plus nettement patrimonial, il est difficile de les considérer comme offrant une importance de droit public comparable à celle du *patriziato* proprement dit.

de paroisse administre les biens de la paroisse, sauf ceux dont le chapitre a la gestion. Il doit rendre compte de son administration à l'assemblée de paroisse, qui prend les décisions. L'assemblée paroissiale est composée de tous les citoyens actifs catholiques apostoliques romains, domiciliés dans le territoire de la paroisse (art. 20 de la loi civile ecclésiastique du 28 janvier 1886). La majorité absolue y fait la loi, sauf pour certaines questions, comme contracter des dettes, pour lesquelles la majorité des deux tiers est requise (art. 5 du règlement du 18 juin 1886). Cette assemblée élit le Conseil de paroisse. Dans les communes où les frais du culte sont, de par les usages et la tradition, à la charge de la commune, la municipalité a le droit de nommer un membre du Conseil de paroisse s'il en compte trois, et deux s'il en compte plus (art. 15 de la loi et art. 25 du règlement susdits). Le Conseil de paroisse est l'exécuteur des décisions prises par l'assemblée de paroisse. C'est encore l'organisation démocratique propre à toutes les communes du Tessin. Seulement, l'indépendance de la commune paroissiale est ici contrebalancée par le contrôle de l'autorité ecclésiastique supérieure inhérente à l'organisation du culte catholique.

Enfin, dans le Tessin, nous pouvons citer un quatrième organisme communal, la *commune scolaire*. Mais elle s'y confond généralement avec la commune politique, qui, avec l'obligation de l'enseignement primaire, a reçu le droit et l'obligation de désigner ses maîtres et maîtresses d'école. Là où la *commune scolaire* forme un organisme indépendant, elle est régie par les mêmes

principes démocratiques que les autres communes que nous avons signalées.

Toutes ces communes, grâce à leur autonomie et à leur agencement, offrent le spectacle, au sein du canton dont nous avons étudié le droit public, d'une extrême décentralisation et de curieuses applications du gouvernement local et populaire.

CONCLUSION

Communautés quasi-indépendantes et sans rapports entre elles, formées par la réunion de villages au sein desquels se déroule à peu près toute l'activité politique des individus et qui constituent de petits gouvernements autonomes, tel est l'aspect historique et traditionnel des terres tessinoises. Liberté de fait, sinon de droit des groupements régionaux, forme communaliste de l'Etat, voilà pour le côté externe. Au point de vue interne : exercice direct par les citoyens des pouvoirs souverains, égalité démocratique. Le droit public historique de ce pays se présente donc sous ces deux aspects généraux et complémentaires : gouvernement local et démocratie directe. Ces caractères, dont l'un au moins se retrouve dans les démocraties antiques (1), sont devenus particuliers à la Suisse à la fin du xviii^e siècle.

Avec la Révolution, nous avons assisté à un change-

(1) Les démocraties antiques étaient « immédiates » ou directes, tandis que les démocraties modernes sont généralement « médiates » ou représentatives. — Cf. W. Wilson, *L'Etat* (trad. franc.), Paris, 1902, t. II, p. 350, n° 1405.

ment radical. Le cadre politique ancien est complètement déformé. Le système traditionnel du gouvernement des terres tessinoises est remplacé par un système nouveau, né de la théorie idéaliste française. Le pouvoir devient étatique, centralisé, grâce à l'unification des huit anciens *baillages* ; ainsi amplifié, il n'est plus exercé que par un petit nombre de représentants. Unitaire et représentatif, c'est le contre-pied du passé, qui consistait dans la dissémination du pouvoir et dans son exercice direct par le peuple. Les vieilles libertés locales subsistent, mais deviennent de simples libertés administratives ; elles passent d'ailleurs au second plan, les principes révolutionnaires projetant seuls leur lumière sur le nouvel édifice constitutionnel. Le nouveau régime, imprégné d'aristocratie, règne pendant quelques années ; puis il tombe en défaveur.

Alors les institutions anciennes qui n'étaient point mortes, grâce à leurs profondes attaches avec la vie sociale, sortent de l'ombre. On recommence à chérir les vieilles libertés locales, l'autonomie communale, et le gouvernement direct qu'elles traduisent. Cette forme antique de démocratie regagne à son tour le prestige perdu. On désire l'adapter au nouvel Etat, et si la force des choses empêche que l'on reconstruise ce dernier d'après le type fédératif qui lui eût convenu davantage lors de son entrée dans la Confédération Helvétique, on s'efforce tout au moins de réintégrer le peuple dans l'exercice direct de la puissance publique, en adoptant le seul régime de démocratie directe compatible avec la forme unitaire du gouvernement pour un Etat d'une

certaine étendue, celui du *referendum* et de l'*initiative populaire*.

Le Tessin est donc un gouvernement mixte, à la fois représentatif et direct. La forme représentative est même prédominante en apparence, au point de vue de la constitution, de l'*anatomie* proprement dite de l'organisme gouvernemental. C'est elle en effet qui donne à la République tessinoise ses organes extérieurs les plus visibles : une chambre législative, des corps représentatifs. Mais, au point de vue du fonctionnement, de la *physiologie* de cet organisme, ce sont les éléments constitutifs du gouvernement direct qui prédominent, qui en sont le principe actif. Aussi, le Tessin est avant tout une démocratie directe.

Son droit public est donc la résultante de ces deux forces que nous avons définies et opposées dans la deuxième partie de notre étude : la force de la tradition et celle de l'idéalisme révolutionnaire. C'est le résultat de la combinaison des deux conceptions de la démocratie que nous avons analysées, la conception française, apriorique et métaphysique, centralisatrice et représentative, et la conception vieux-suisse, réaliste et pratique, fédéraliste et directe. L'une tendait à la république unitaire et simplement représentative, forme adoptée par le Tessin durant sa première période; l'autre à la république fédérative et purement démocratique. Du concours de ces deux forces, de la combinaison de ces deux conceptions, est sorti le Tessin actuel, Etat unitaire mais décentralisé, servi par des organes représentatifs en apparence prédominants, mais dont le mécanisme a été adapté, grâce à

des rouages complémentaires, à la démocratie directe. De plus en plus, l'équilibre des deux éléments s'exerce dans le sens d'un retour à la tradition, c'est-à-dire de l'extension du gouvernement direct et de la décadence du système représentatif.

C'est grâce à ce changement, à l'adoption de ces nouveaux rouages du gouvernement populaire, que le Tessin est devenu une vraie démocratie, un véritable gouvernement du peuple par le peuple.

Arrivés au terme de l'évolution que nous nous étions proposé de suivre, et venant de jeter un coup d'œil sur l'aspect actuel du droit public du Tessin, nous pouvons maintenant mesurer du regard l'espace parcouru et celui qui resterait à parcourir pour aboutir au degré de perfection démocratique que nous avons essayé d'évaluer dans notre introduction. Nous pouvons ainsi constater que ce *sommmum* n'est pas encore atteint, et que divers perfectionnements restent pratiquement ou théoriquement réalisables.

Nous avons toujours soutenu que le principe vital de la démocratie est l'*égalité politique*, dont la conséquence primordiale est, tant pour l'élection des représentants que pour le vote des lois, le *suffrage universel*. Nous avons énuméré, pour toutes les époques de l'histoire du Tessin, les atteintes variées apportées à ce principe, atteintes qui ont été graduellement atténuées par suite de la suppression, du moins dans une certaine mesure, des conditions de cens et d'âge. Il reste encore un accroc sérieux au suffrage universel, celui provenant de l'exclusion des femmes. Nous ne prenons point parti dans la

brûlante question du *féminisme*, qui est surtout d'ordre social ; mais nous affirmons, sur le terrain du droit pur, que la suppression de cette classe de *minus habentes* et l'égalisation des sexes au point de vue politique marqueraient un nouveau pas vers la démocratie intégrale.

De même, en matière législative, le progrès consisterait dans la substitution du *referendum obligatoire* pour les lois, les décrets et règlements, au *referendum facultatif* actuel, et surtout dans la suppression de ces cas d'*urgence*, qui, pratiquement, en soustrayant certaines dispositions législatives au contrôle populaire, permettent au législateur d'aller à l'encontre de la volonté générale.

De même encore, — et nous nous élevons de plus en plus dans les sphères de la théorie pure, ou, comme on dit vulgairement, de l'utopie — il faudrait pour réaliser l'idéal — autant dire l'irréalisable, — placer aux mains du peuple non seulement le pouvoir législatif mais encore le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, soit en livrant directement au peuple l'exercice de ces fonctions, soit en lui accordant vis-à-vis de ces deux pouvoirs le droit de *referendum*, qui ferait de lui, en matière judiciaire, un juge suprême de revision.

On trouvera peut-être que dans cette énumération des étapes nouvelles qui restent possibles dans la voie de la démocratie intégrale, nous nous laissons entraîner par une sorte de vertige logistique. Cependant, ayant indiqué au début de notre exposé un terme d'évolution idéale, ayant parcouru ensuite une évolution concrète dans le sens préétabli, nous ne pouvons faire à moins

que de mesurer du regard la distance qui sépare le point atteint du point limite.

Cela fait, nous reconnaissons que cette distance est difficile et semble encore impossible à franchir. En fait, le Tessin et les Etats qui avec lui ont réalisé un type supérieur de démocratie traversent à l'heure actuelle une phase nouvelle, marquée par un ralentissement dans l'évolution démocratique. Cependant la progression peut continuer, mais lentement sans doute, car il faut attendre l'accomplissement d'autres évolutions parallèles. Le mouvement politique, en effet, n'est pas indépendant de tout mouvement social ou sociologique ; il n'obéit pas à une logique irrésistible, indépendamment de toute influence extérieure. Ce mouvement s'appuie au contraire sur les mœurs et les idées de la masse et des groupes qui la composent. L'évolution que nous avons étudiée pour le Tessin a été rapide grâce à la poussée des tendances populaires. Maintenant, il semble que le tempérament social et politique du peuple ne veuille pas, pour l'instant, aller plus loin. En dehors de l'état des idées et des mœurs, il y a d'ailleurs d'autres influences qui agissent sur l'évolution politique interne d'un pays, au nombre desquelles il faut surtout compter les conditions de la vie internationale.

Cependant certains progrès dans le sens de l'idéal démocratique sont prévisibles et probables. Le vote des femmes est déjà entré dans le droit public de certains Etats d'Europe et d'Amérique. Pourquoi ne serait-il pas admis quelque jour par les cantons suisses, surtout les cantons ruraux comme le Tessin, où la femme jouissait

jadis du droit de représenter la famille, en l'absence du mari, au sein de la commune, et pouvait être appelée à remplir à son tour la plus haute fonction communale, celle de syndic ou maire ?

Quant au *referendum obligatoire*, n'existe-t-il pas déjà dans beaucoup de cantons ? Il est vrai que le progrès serait minime, malgré les apparences, car le *referendum facultatif* assure déjà suffisamment, comme nous l'avons démontré plus haut, la réalisation de la volonté populaire, et présente en outre sur l'autre l'avantage d'une plus grande souplesse. Mais c'est du côté de la suppression des cas d'*urgence* que le Tessin suivrait avantageusement, au point de vue de la démocratie pure, le système adopté par certains de ses co-Etats.

Le *referendum* en matière exécutive est encore réalisable, puisque réalisé. Mais pourrait-il pénétrer dans tous les rouages administratifs ? Oui, sans doute, grâce à une extrême décentralisation. En matière judiciaire, il paraît impraticable.

Il en est de même du gouvernement direct et sans représentants, du moins en l'état actuel de la forme gouvernementale. L'unitarisme rend impossible la suppression des corps représentatifs et le retour des anciennes *landsgemeinden*. Il faudrait, pour que cela fût, en arriver à un fédéralisme extrême, à un éparpillement presque indéfini de la puissance publique, dont l'extrême limite confinerait à l'anarchisme individualiste, qui est exclusif de toute idée de gouvernement. Sans aller aussi loin, les socialistes révolutionnaires, dans leurs schémas de la cité future, prédisent un véritable fédéralisme commu-

naliste, où la commune ne serait pas cette cellule infinitésimale à laquelle nous arrivions en poussant à l'extrême la décomposition de la société politique, mais correspondrait à peu près au canton français actuel, mettons : à la vallée tessinoise. Et bien qu'au-dessus de la commune il y ait dans leur doctrine d'autres groupements, la région et la nation, dont les pouvoirs seraient déterminés par les intérêts généraux communs à toutes les communes de la même région et à toutes les régions de la même nation, c'est au sein de la commune que le peuple exercerait directement le gouvernement : législation, justice, police, administration (1).

Comme on le voit, ce sont les opinions extrêmes qui s'accommodent le mieux de cette forme extrême du gouvernement démocratique. Et de même que ces opinions sont loin d'être les opinions courantes, de même les modernes démocraties, sauf peut-être quelques-uns des cantons montagnards de la Suisse centrale, sont loin de réaliser ce communalisme radical. Pour le Tessin, où la commune bourgeoise et même la commune politique, qui a été calquée sur la première, sont déjà des esquisses concrètes de ce type idéal, le perfectionnement final, à ce point de vue, consisterait dans le retour à l'ancienne autonomie du district, qui donnerait au canton un aspect nettement fédéraliste. L'influence révolutionnaire, il est vrai, s'exerce encore dans le sens de la tendance à l'unitarisme. Mais de même que l'influence de la tradition a fini par triompher lors de la substitution du gouverne-

(1) Cf. entre autres Ch. Albert et J. Duchêne, *Le Socialisme révolutionnaire*, Paris, 1912, p. 111 et ss.

ment direct au gouvernement représentatif, de même il se pourrait qu'elle triomphât de nouveau, dans des temps plus ou moins proches, à la suite d'un mouvement en faveur du régionalisme, qu'on ne voit point se dessiner encore en Suisse, mais qui, s'il s'accomplissait, marquerait pour le Tessin l'achèvement de son évolution démocratique.

*
* *

Sous réserve des imperfections plus ou moins corrigibles que nous venons de relever, et qui sont communes au Tessin et aux autres Etats à démocratie directe, ce canton est donc une démocratie achevée, un gouvernement reposant en tout sur la volonté générale. Grâce aux dernières réformes constitutionnelles, qui instituent son contrôle permanent, cette volonté est toujours réalisée. La souveraineté populaire n'est plus un vain mot : elle est devenue une réalité vivante.

Bien que nous n'ayons jamais abordé les critiques générales contre la démocratie, parce qu'elles sont étrangères à notre ordre d'idées, nous devons ici en retenir une, qui s'attaque au régime de son propre point de vue. Elle consiste à dire que même dans un gouvernement qui possède le *referendum* et l'*initiative populaire*, ce n'est point la masse du peuple qui commande, ce sont les quelques dirigeants de l'opinion publique. On veut par là nier la vertu démocratique même de ces institutions. Cela mérite réfutation.

On dit en effet : le peuple, appelé à voter sur une

loi, se laisse guider par quelques individualités influentes, qui, par l'organe de la presse, par des discours ou par des moyens moins avouables, flatteries ou corruptions, entraînent à leur gré la majorité. Le citoyen vote lui-même, mais il est l'instrument d'un intérêt de parti ou d'une doctrine. Il croit se prononcer librement, il est déterminé par des volontés plus puissantes ou plus habiles. Intellectuels désintéressés ou démagogues, c'est cette minorité influente qui gouverne. Ce n'est plus une véritable démocratie, mais une « aristocratie déguisée » (1). La démocratie est aussi bien un leurre dans un gouvernement direct que dans un gouvernement parlementaire.

Nous répondons : à supposer que les choses se passent ainsi, en quoi cela empêche-t-il que ce soit le peuple qui gouverne, sa volonté qui s'impose ? Où arrivons-nous si nous recherchons les mobiles qui déterminent notre volonté ? Sommes-nous sûrs qu'il n'y ait pas des forces inconscientes qui dirigent nos actes ? Nous soulevons là un des grands problèmes de la philosophie, auquel nous ne saurions nous arrêter. Peu importent les motifs ou les influences qui concourent à former la volonté du citoyen, si, au moment de mettre son bulletin dans l'urne, il est libre de dire oui ou de

(1) Le mot est de Proudhon (Cf. *La solution du problème social*). Le raisonnement est celui que tient entre autres M. Signôrel dans ses *Etudes de législation comparée sur le referendum législatif*, Paris, 1896, p. 135 et ss. L'auteur s'appuie sur le témoignage de Rambert relativement aux « démocraties pures » (Cf. Rambert, *Les Landsgemeinde de la Suisse*, in *Bibliothèque Universelle et Revue Suisse*, t. XLII, 1871, p. 536 et ss.).

dire *non*, d'obéir ou de ne pas obéir aux inspirations étrangères. Qu'il vote d'après son initiative propre ou d'après une impression subie du dehors, il suffit que le citoyen vote lui-même pour que l'on soit en droit de le proclamer libre et de considérer la volonté prédominante comme étant bien la volonté générale.

D'ailleurs, si nous entrons un instant dans le domaine de la psychologie, ne devons-nous pas tenir compte du puissant stimulant qu'est l'intérêt individuel, surtout en matière politique ? Et si nous envisageons les influences extérieures qui agissent sur l'individu, ne constatons-nous pas qu'elles sont diverses, généralement contraires, et se neutralisent le plus souvent entre elles, du moins par rapport à la masse des citoyens ? Mieux encore, si nous observons, comme le fait M. Rensi dans son intéressant ouvrage déjà cité : *Gli « Anciens Régimes » e la Democrazia diretta*, ce qui se passe lors d'un vote référendaire, et si nous comparons avec ce qui se produit lors des élections d'un député, nous nous rendons parfaitement compte de l'abîme qui sépare ces deux situations psychologiques.

Lors des élections, dit cet auteur, « il arrive que la *classe politique* réussit toujours à avoir et à conserver la prédominance... La masse des électeurs se trouve constamment en face de candidats issus de cette *classe politique* ; et quand avec ceux-ci concourent des candidats qui ne sont point issus de cette classe, les premiers ont toujours beaucoup plus de chances de victoire. Enfin, au moyen de l'élection, la *classe politique* réussit toujours à conserver sa prédominance pour une autre

raison : c'est qu'elle présente aux électeurs un homme, c'est-à-dire un complexe d'idées, de tendances, de préjugés, qui sont le patrimoine commun de la classe. La masse l'élit parce qu'il promet, par exemple, un chemin de fer, une route ou même un vote dans un sens donné pour une circonstance déterminée. Mais en l'élisant pour ces motifs, la masse élit tout l'homme, avec ses idées, ses préjugés et ses penchants. Quand bien même la volonté de la masse réussit à prévaloir pour le cas prévu, c'est-à-dire dans l'obtention du chemin de fer, de la route ;... elle se trouvera contrecarrée par l'œuvre de son élu dans mille autres cas imprévus, dans lesquels ce dernier suivra une conduite conforme à l'intérêt de sa classe et contraire à la volonté de la majorité de ses électeurs (1) ». Au contraire, lors du vote d'une loi, le peuple n'est plus appelé à voter pour une personne, c'est-à-dire pour un ensemble de tendances et d'idées préconçues, mais pour une chose déterminée. En outre, il n'est plus d'ascendant personnel, d'ordre social, intellectuel ou économique, dont le citoyen subisse le prestige ni l'influence. « Il s'agit d'une question abstraite, non d'une personne ; dès lors, la vision de l'intérêt individuel apparaît clairement aux yeux de chacun, sans que des considérations étrangères ou des erreurs viennent l'altérer, et c'est d'après cette vision que chacun émet son vote (2). » Ni corruption, ni pression extérieure n'auront de prise sur sa volonté. En un mot, avec la démocratie directe, le gouvernement de la majo-

(1) *Op. cit.*, p. 231 à 233.

(2) *Op. cit.*, p. 235.

rité par la minorité est impossible. Si la classe socialement la plus forte prédomine économiquement, « elle ne peut se faire un contrefort de l'organisation politique pour se rendre plus puissante qu'elle n'est en réalité, et, au moyen d'une législation de classe, consacrer sa suprématie, et la rendre plus puissante et plus durable que ne le permet sa potentialité sociale effective. La démocratie directe empêche, en somme, que la prédominance économique se convertisse en prédominance politique, ou au moins que la prédominance politique de la classe économiquement prépondérante devienne efficace, sérieuse et continue » (1).

Dans les démocraties directes, le peuple ne subit donc pas ces entraînements inconscients et désordonnés, qui se manifestent dans les gouvernements où toute sa souveraineté se borne à choisir ses représentants, c'est-à-dire ses maîtres. Et pour réfuter par un exemple l'affirmation selon laquelle le droit de *referendum* est un leurre, il nous suffit de signaler le vote célèbre, dans le domaine fédéral, par lequel le peuple rejeta la loi du 26 décembre 1890, tendant à assurer une pension de retraite pour la vieillesse aux fonctionnaires fédéraux, alors que cette loi avait été votée à l'unanimité par les deux Chambres et que tous ceux qui pouvaient agir sur l'opinion publique par la presse et tous les autres moyens de propagande avaient été aussi unanimes à l'approuver dans le pays. On s'aperçoit bien que le peuple s'est laissé guider par son intérêt, — matériel si l'on veut —, et

(1) *Op. cit.*, p. 236 et 237.

aussi semble-t-il par un certain sens juridique, -- sans doute inconscient -- puisque le caractère temporaire de toute fonction publique dans la législation suisse semble incompatible avec le droit à une pension de retraite. D'autre part, le service de l'assistance, obligatoire pour toutes les communes, rendait cette loi moins nécessaire, humainement parlant.

Ainsi, c'est bien la volonté du peuple qui gouverne dans une démocratie directe, parce que le contrôle populaire y est toujours possible et effectif, parce qu'un tel gouvernement empêche, comme l'affirme M. Rensi, la prédominance d'une classe politique. Au contraire, dans un gouvernement parlementaire, la concordance entre la volonté du peuple et celle de ses représentants n'est jamais une conséquence fatale de l'élection populaire de ces derniers. La preuve en est que les lois soumises au *referendum* en Suisse, et qui ont été élaborées par les Chambres sous la menace constante de cette épée de Damoclès, sont souvent rejetées par le peuple. Il est évident que, dans ces cas, si le *referendum* n'avait pas existé, le peuple aurait subi une loi contraire à sa volonté. Cette institution permet donc au peuple de redresser les décisions prises par ses représentants et s'écartant du mandat impératif tacite dont il les a investis.

Il est dès lors juste de dire, comme nous l'avons fait, que la démocratie directe est la véritable démocratie, et qu'il existe, entre ce système de gouvernement et le système purement représentatif, un abîme plus infranchissable, au point de vue démocratique, qu'entre la république parlementaire et la monarchie constitutionnelle.

*
* *

A cette supériorité théorique de la démocratie directe, correspond-il une supériorité pratique, intrinsèque? Le régime purement démocratique est-il meilleur en soi que le régime représentatif ou qu'un régime oligarchique? Voilà une question que nous avons sans cesse éludée au cours de notre étude. Nous nous sommes borné à décrire un système de gouvernement, à en établir les principes pour en déduire ensuite toutes les conséquences logiques jusqu'aux plus lointaines. Mais nous n'avons jamais voulu discuter ni justifier ces principes en eux-mêmes et apporter une appréciation philosophique ou morale. Tout autre était l'objet de nos efforts. Nous nous sommes maintenu dans le domaine purement juridique et historique, dans le but de décrire et non de commenter. Notre point de vue était l'idéal théorique de la démocratie, non la valeur pratique des institutions. Quand nous parlions de *progrès démocratique*, nous n'entendions point affirmer un progrès effectif, qui se soit traduit par un meilleur rendement social, mais simplement indiquer les stades successifs d'une évolution continue. Il y a là deux ordres d'idées distincts. Nous n'avons abordé que le dernier, suffisant à lui seul à remplir un livre; nous avons laissé de côté le précédent, qui se prête à une étude plus générale et qui a déjà inspiré tant d'ouvrages de premier ordre.

En d'autres termes, nous avons voulu montrer, en étayant sans cesse notre démonstration de l'exemple concret du Tessin, que pour que la volonté générale, la sou-

veraineté populaire, en un mot la démocratie, soient réalisées, il faut telles et telles conditions, tels et tels rouages, à défaut desquels la démocratie est imparfaite et boiteuse. Quant à savoir si c'est un bien que la volonté générale gouverne, s'il ne vaut pas mieux que ce soit une « aristocratie démophile » comme le préconise M. Faguet (1), ou un monarque héréditaire, comme le proclame M. Maurras, c'est tout autre chose.

C'est là une question très complexe et presque impossible à résoudre, d'un point de vue général. C'est le problème autour duquel s'entre-choquent les baïonnettes politiques et sociales, et qui met en contact, selon les pays et selon les temps, royalistes et démocrates, anarchistes et républicains, conservateurs et socialistes, sans parler des mille nuances de la pensée politique de chaque grand courant d'idées (2).

On comprendra que devant un tel problème d'un caractère aussi vital, nous nous soyions trouvés désarmé en présence de tant de pensées contraires, de droite et de gauche, et que nous ayions préféré nous contenter de faire œuvre descriptive et purement juridique. C'est pourquoi nos appréciations ne peuvent avoir qu'une portée théorique.

Cependant, à la fin de cette étude, nous croyons pouvoir et devoir justifier en partie, par la valeur pratique qu'il présente au Tessin, le régime politique que nous avons décrit, et montrer que pour ce pays le progrès théorique a été aussi un progrès social.

(1) *Le Culte de l'Incompétence*, Paris, 1910.

(2) Voir entre autres l'intéressant ouvrage M. G. Guy-Grand, *Le procès de la démocratie*, Paris, 1911.

Sans apprécier par le détail le bien-être matériel et moral du peuple tessinois, dont M. Rensi fait un tableau saisissant dans sa brochure : *Una repubblica italiana (il cantone Ticino)*, tableau qui contraste avec ceux que traçait, pour la période antérieure à 1830, l'historien Baroffio, nous pouvons affirmer en général que le régime démocratique de ce canton, non seulement n'a pas entravé, mais a notablement aidé ce progrès dans les conditions économiques et morales de la prospérité publique qui est en somme le but et la fin de tout Etat.

Mais les progrès de cet ordre, instruction publique, santé physique et morale du peuple, économie publique, bien-être public en général, pourraient encore être attribués à des causes extérieures au régime politique. C'est pourquoi nous n'insistons pas à ce sujet et nous cherchons dans un ordre d'idées plus général la justification du rapport de causalité que nous avons établi entre le progrès social du Tessin et son progrès démocratique.

Législation, administration, justice, voilà les trois domaines du progrès dont nous parlons. Si la bonté de la législation vient de ce qu'elle s'adapte parfaitement aux besoins du pays, celle du Tessin doit être jugée excellente. Elle a pris aux anciens statuts locaux tout ce qu'ils contenaient de compatible avec les principes modernes, et c'est parce qu'elle n'a pas renié ces origines ancestrales qu'elle conserve encore de nos jours ce goût de terroir qui la fait aimer des citoyens. Une autre raison pour laquelle ils l'aiment, c'est qu'ils savent que tout ce qu'elle contient de nouveau est leur œuvre. Enfin, parce qu'elle est l'œuvre du peuple, et non d'un parti,

elle ne peut jamais devenir, à aucun moment, une législation de classe, inspirée par des intérêts et des principes exclusifs, sujette aux fluctuations des passions et des triomphes momentanés d'un parti ou d'une classe. La masse est conservatrice, sans être rétrograde, et dans un pays où la tradition, c'est, malgré toutes les apparences, la liberté individuelle et la démocratie directe, ce caractère conservateur se marie aisément avec les tendances les plus progressistes, en sorte que ces dernières peuvent se déployer sans heurts et sans efforts.

Et le législateur, issu du peuple qui se réserve le droit de contrôler ses actes, est enclin à obéir, non à l'intérêt d'un parti, mais à l'intérêt plus général et plus salubre de l'ensemble des citoyens. Il conserve bien encore son initiative et sa combattivité, mais comme il sait que le peuple est le juge suprême, son ardeur et ses luttes revêtent un caractère plus digne et plus désintéressé. C'est à qui réalisera le mieux le bien public, non à qui l'emportera sur son rival.

Pour la même raison, et parce qu'ils sont responsables devant le peuple, qui peut manier à leur adresse l'arme redoutable du droit de révocation, les membres du gouvernement, doivent eux aussi compter sur l'unique force de la probité et de l'attachement au bien public, seuls moyens de popularité dans une démocratie éclairée. Ce n'est plus sur les faveurs du Parlement, comme au temps où il était nommé par le législatif, que le Conseil d'Etat s'appuie aujourd'hui. C'est sur les faveurs populaires. Le gouvernement ne peut plus dès lors se fier à une majorité politique, à la force d'un parti ; mais c'est en se

montrant sage et dévoué qu'il peut compter sur les suffrages populaires. La représentation proportionnelle, dans le Tessin, a révélé des avantages pratiques même au point de vue de son application au Conseil d'Etat. En faisant collaborer au gouvernement des personnalités d'opinions diverses, appartenant à des partis différents, elle a permis un contrôle efficace des uns sur les autres, qui s'ajoute au contrôle populaire, déjà efficace par lui-même. Par là chacun de ceux qui reçoivent les suprêmes fonctions doit surveiller ses actes non seulement aux yeux du peuple, mais, ce qui est plus remarquable peut être, aux yeux de ses propres antagonistes. Il en résulte plus d'honnêteté, de respect mutuel, entre adversaires politiques. Cela ne peut qu'être avantageux au bien public. De fait, le Tessin offre à ce point de vue un spectacle élogieux, et c'est le libéral Pioda lui-même qui s'en porte garant quand il écrit, parlant de son pays : « Ce qui console, c'est que l'évolution vers le bien s'effectue à travers toutes les formes de gouvernement et tous les partis, lesquels n'en sont que la manifestation passagère » (1).

Mêmes progrès, parallèles à ceux de l'évolution théorique, dans le domaine de l'administration et de la justice. La nomination par le peuple est un stimulant à l'activité de la première et à l'impartialité de la seconde. Les fonctionnaires sont tenus de se montrer dévoués et équitables. Pas de faveurs administratives, pas d'inégalités ni d'illégalités choquantes. Tout citoyen exerce le

(1) A. Pioda, *Le Confessioni d'un visionario*, Bellinzona, 1892, p. 13.

même prestige aux yeux de l'administration. La justice de la période antérieure à 1830 avait soulevé d'amères critiques. Aujourd'hui, grâce à leur indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs, les juges sont soustraits à toutes les influences malsaines, et c'est encore dans la brochure de M. Rensi que nous lisons : « De nos jours, nul ne saurait mettre en doute l'impartialité, l'indépendance et la capacité des juges tessinois » (1), et plus loin : « Ce qui est remarquable par-dessus tout, c'est le fait que le Canton du Tessin, tout en confiant au peuple la nomination des magistrats, a réussi à soustraire cette nomination à l'influence des considérations politiques. Désormais, la nomination des juges advient généralement sans qu'il y ait lutte, par le fait que, chacun des partis laissant à l'autre la représentation à laquelle il a droit dans la magistrature, la coutume a fini par s'imposer qu'il ne faut jamais, lors des élections périodiques judiciaires, changer pour des raisons de parti un juge qui, comme tel, a fait ses preuves » (2).

En somme, le contrôle populaire, direct et indirect, se révèle au Tessin comme le plus sûr moyen d'assurer, de la part des représentants investis des pouvoirs publics, une conduite conforme, non seulement à la volonté générale, mais à l'intérêt général. On est tenté de croire, il est vrai, qu'un gouvernement qui n'est pas d'une élite, mais de la masse, est, selon le mot de M. Faguet, le « culte de l'incompétence ». Nous ne contestons pas que, pour que le gouvernement populaire réalise la fin qu'il

(1) *Op. cit.*, p. 43.

(2) *Op. cit.*, p. 44.

s'est assignée, comme tout gouvernement, il est nécessaire que le peuple ait atteint un degré suffisant d'éducation afin qu'il soit capable de remplir les fonctions que la constitution lui attribue. Or, quand le peuple est appelé à élire directement ses gouvernants et ses juges, et surtout à se prononcer lui-même sur l'acceptation ou le rejet d'une loi, il semble bien, à première vue, qu'il doive le plus souvent faire fausse route, et que, du point de vue du bien public, un groupe d'élite, un collège d'hommes supérieurs, serait de beaucoup préférable à la masse anonyme de tous les citoyens.

Mais nous prétendons que, dans un pays comme le Tessin, le peuple est assez éduqué, politiquement, pour pouvoir exercer lui-même avec compétence les fonctions publiques. Voilà des citoyens qui, depuis quinze cents ans, exercent au sein de la commune des droits politiques ; qui, depuis quinze cents ans, votent leurs statuts communaux, leurs règlements, leurs impôts, et choisissent leurs administrateurs, dont ils contrôlent ensuite en détail la gestion ; qui, au sein de cette unité politique, de ce petit Etat républicain qu'est la commune, sont appelés à vivre quotidiennement à côté de leurs propres fonctionnaires, à surveiller leurs actes, à exercer à leur tour les mêmes fonctions ; qui, en naissant, ou, pour mieux dire, dès leur plus jeune âge, participent déjà à cette vie publique communale, prennent conscience de leurs libertés et de leurs droits, dont ils se rendent mieux compte encore grâce à l'« instruction civique » qu'ils reçoivent dans les écoles primaires ; qui, à cet âge, assistent et participent en fait à

des comices électoraux et à des assemblées communales ; qui entendent parler et discuter de la vie politique de la commune, et de celle du canton, qui n'en diffère que par l'importance, comme ils entendent discourir de la vie privée et de la vie familiale. On conçoit que ces hommes-là, sans présenter aucune supériorité au point de vue de la culture générale et des connaissances scientifiques, soient néanmoins, naturellement et sans effort, au courant de la vie nationale, et capables dès lors d'en suivre l'évolution et de la diriger.

Jaloux de ses libertés comme d'un patrimoine sacré auquel il ne veut pas qu'on touche, le Tessinois n'est pas porté à en abuser, parce qu'il sait par expérience qu'il n'y a de liberté véritable que dans l'ordre, dans la légalité et dans la modération. Aussi a-t-il un esprit rassis, positif, plein de prudence, tel qu'on a l'habitude de l'attribuer à tout le peuple suisse. En un mot, il est conservateur, c'est-à-dire que sans se refuser à suivre l'évolution, il ne se laisse pas dominer et emporter par elle. C'est avec cet esprit, ces aptitudes, ce tempérament spéciaux, qu'il participe à la vie cantonale et au gouvernement de son pays.

Formé à la vie publique au sein de la commune, le citoyen tessinois peut, plus facilement que tout autre, discuter des intérêts nationaux, comprendre l'opportunité d'une loi, les conséquences d'une mesure gouvernementale. Il a, comme d'instinct, le sens de la politique. S'expatriant le plus souvent de très bonne heure, il s'intéresse avant tout, partout où il va, aux faits de la politique locale, qu'il arrive parfois à connaître aussi bien

que celle de son pays. On demeure étonné, en causant avec certains montagnards des hautes vallées, qui passent de longs mois dans la solitude des alpes, de les entendre discourir avec aisance et sagacité des principaux événements extérieurs et même des grands hommes politiques des nations voisines, surtout de France. C'est que, revenu au foyer, généralement après de longues pérégrinations, le Tessinois ne cesse pas de s'intéresser à la politique étrangère, qui est pour lui un surcroît d'expérience. D'autre part, même en de lointains continents, il n'oublie jamais son pays et se tient au courant de tout ce qui s'y passe, en sorte que, à son retour, il redevient citoyen actif, au sens profond du mot, aussi naturellement qu'il redevient paysan, bûcheron et chasseur.

Grâce à cette expérience, acquise dès le plus jeune âge et favorisée par une sorte d'atavisme, le citoyen tessinois sait apporter, dans les affaires cantonales et fédérales, la même clairvoyance que dans les affaires de sa commune. Le *referendum* et l'*initiative* ne sont point, entre ses mains, les armes dangereuses que l'on suppose généralement. Le Tessinois sait les manier avec adresse, avec mesure et avec prudence. Dans le choix de ses représentants comme dans le vote de ses lois, il se montre circonspect, compétent et judicieux.

Ainsi, pour le cas concret que nous avons observé, la démocratie est loin d'être le règne de l'incompétence, une *ochlocratie* méprisable. Cela tient, nous l'avons vu, à des causes particulières, qui se rattachent à l'histoire, aux coutumes, aux traditions de ce pays, lesquelles sont

sans doute à leur tour étroitement liées à son caractère géographique et à toutes les causes générales qui ont agi sur sa constitution politique et sociale.

En tous les cas, notre affirmation de la valeur sociale du progrès démocratique des institutions n'a point la prétention de sortir du cadre étroit délimité par les frontières tessinoises. Nous ne savons pas si tel autre Etat s'accommoderait avantageusement du même régime. Il est probable qu'il faille tenir compte, dans le choix des principes constitutionnels d'un gouvernement, de certains facteurs qui lui sont particuliers. Il est probable aussi que l'observation des systèmes pratiqués à l'étranger n'est pas sans profit pour chaque pays. Le droit public comparé permet très souvent de donner au droit public national des institutions plus parfaites. Nous serions trop heureux si nous eussions fait œuvre utile, par le modeste apport de cette étude, nous qui nous sommes simplement proposé de décrire à travers un type concret, et non des moins curieux, l'une de ces formes multiples que revêtent les systèmes politiques.

Vu le Doyen,

F. LARNAUDE.

Lu et approuvé, le Président,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

Pour le Vice-Recteur,

l'Inspecteur de l'Académie,

ISTRIA.

APPENDICE

CONSTITUTION DU CANTON DU TESSIN

(TEXTE COORDONNÉ) *

Dispositions générales et garantie des droits.

Constitution cantonale du 23 juin 1830, art. 1.

Art. 1. — La religion catholique, apostolique et romaine est la religion du Canton (1).

* Traduction du texte italien contenu dans *Raccolta delle leggi e dei decreti del Cantone Ticino*, v. I, Bellinzona, 1904, p. 34 et ss.

(1) *Const. Féd.*, Art. 49. — La liberté de conscience et de croyance est inviolable.

Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un acte religieux, ni encourir des peines, de quelque nature qu'elles soient, pour cause d'opinion religieuse.

La personne qui exerce l'autorité paternelle ou tutélaire a le droit de disposer, conformément aux principes ci-dessus, de l'éducation religieuse des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans révolus.

L'exercice des droits civils ou politiques ne peut être restreint par des prescriptions ou des conditions de nature ecclésiastique ou religieuse, quelles qu'elles soient.

Constitution cantonale du 23 juin 1830, art. 4.

2. — Il n'y a point dans le Canton de privilège de lieu, de naissance, de personnes, de classes, de corporations, de familles (1).

Constitution cantonale du 23 juin 1830, art. 8.

3. — Il y aura un code criminel, correctionnel, civil et de procédure, uniforme pour tout le Canton. La loi y pourvoira promptement.

Constitution cantonale du 23 juin 1830, art. 10.

4. — Nul ne peut être arrêté ni poursuivi qu'en vertu de la

Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique.

Nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits du culte d'une communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas.

L'exécution ultérieure de ce principe reste réservée à la législation fédérale.

Art. 50. — Le libre exercice des cultes est garanti dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Les Cantons et la Confédération peuvent prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que contre les empiètements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat.

Les contestations de droit public ou de droit privé auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses ou une scission de communautés religieuses existantes, peuvent être portées, par voie de recours, devant les autorités fédérales compétentes.

Il ne peut être érigé d'évêchés sur le territoire suisse sans l'approbation de la Confédération.

— Voir aussi les articles 51, 52, 53, 54, de la *Const. Féd.*

(1) *C. F.*, Art. 4. — Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles.

loi; nul ne peut être soustrait à son juge naturel, ni détenu pendant plus de vingt-quatre heures sans avoir été déféré devant le juge compétent (1).

Constitution cantonale du 23 juin 1830, art. 11.

5. — La liberté de la presse est garantie, pourvu qu'elle n'offense ni les bonnes mœurs, ni la religion du Canton, ni les relations de la Confédération. La loi en réprimera les abus (2).

Constitution cantonale du 23 juin 1830, art. 12.

6. — Le droit de pétition est garanti.

Réforme du 20 novembre 1875, art. 2.

7. — La liberté de l'enseignement privé est également garantie, dans les limites de la constitution fédérale.

(1) *C. F.*, Art. 58. — Nul ne peut être distrait de son juge naturel. En conséquence, il ne pourra être établi de tribunaux extraordinaires.

La juridiction ecclésiastique est abolie.

Art. 59. — Pour réclamations personnelles, le débiteur solvable ayant domicile en Suisse doit être recherché devant le juge de son domicile; ses biens ne peuvent en conséquence être saisis ou séquestrés hors du Canton où il est domicilié, en vertu de réclamations personnelles.

Demeurent réservées, en ce qui concerne les étrangers, les dispositions des traités internationaux.

La contrainte par corps est abolie.

(2) *C. F.*, Art. 55. — La liberté de la presse est garantie.

Toutefois les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus; ces lois sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

La Confédération peut aussi statuer des peines pour réprimer les abus dirigés contre elle ou ses autorités.

Réforme du 20 novembre 1875, art. 6.

8. — Les *patriziati* sont garantis. La loi les discipline.

Constitution du 23 juin 1830, art. 44.

9. — Sont prohibés tous les jeux de hasard, y compris les loteries (1).

Réforme du 20 novembre 1875, art. 3.

10. — Tout citoyen suisse domicilié dans le Canton du Tessin aura le droit de vote dans les affaires cantonales et communales, et exercera tous les autres droits civils et politiques, conformément à la Constitution fédérale et aux lois y relatives.

Réforme du 16 juin 1893, article unique.

11. — Les citoyens tessinois et confédérés exercent les droits politiques en matière cantonale et communale dans la commune où ils sont domiciliés depuis trois mois au moins.

Les Tessinois, résidant à l'étranger et qui font partie d'un feu inscrit sur le registre des feux d'une commune du Canton, exercent leur droit de vote dans cette commune, sauf les cas d'exclusion prévus par la loi.

(1) C. F., Art. 35. — Il est interdit d'ouvrir des maisons de jeu. Celles qui existent actuellement seront fermées le 31 décembre 1877.

Les concessions qui auraient été accordées ou renouvelées depuis le commencement de l'année 1871 sont déclarées nulles.

La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries.

— Voir aussi la loi du 22 novembre 1901 sur les loteries et les jeux de hasard.

Réforme du 20 novembre 1875, art. 1.

12. — Les nominations des autorités cantonales et communales de compétence populaire, les votations sur la révision de la constitution et sur les autres objets intéressant le canton ou les districts, auront lieu dans les assemblées communales, au scrutin secret.

§. La loi en réglera l'exercice.

Réforme du 20 novembre 1875, art. 9.

13. — Le contentieux administratif est dévolu à la juridiction judiciaire.

Constitution du 23 juin 1830, art. 42.

14. — Toutes les parties du Canton, autant que cela sera compatible avec l'intérêt public, seront représentées, dans la distribution des charges, proportionnellement à leur population respective.

Territoire du Canton.*Constitution du 23 juin 1830, art. 14.*

15. — Le Canton du Tessin est divisé en districts et en cercles. Les districts sont au nombre de huit, à savoir : Mendrisio (avec le cercle de Riva San Vitale), Lugano, Locarno, Vallemaggia, Bellinzona, Riviera, Blenio, Leventina.

Les cercles sont au nombre de trente-huit, à savoir : Mendrisio, Stabio, Balerna, Caneggio, Riva San Vitale, Lugano, Ceresio, Carona, Agno, Magliasina, Sessa, Breno, Taverne di sotto, Tesserete, Sonvico, Pregassona, Vezia,

Locarno, Gambarogno, Onsernone, Melezza, Isole, Navegna, Verzasca, Maggia, Rovana, Lavizzara, Bellinzona, Ticino, Giubiasco, Riviera, Malvaglia, Castro, Olivone, Giornico, Fardo, Quinto, Airolo.

La loi en rectifiera les limites quand la situation des localités et de leur population le réclamera.

Autorités publiques.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 1.

16. — La souveraineté du Canton réside exclusivement dans l'universalité des citoyens. Elle est exercée par le peuple, soit directement, dans les modes déterminés par la constitution, soit au moyen de trois pouvoirs, distincts et séparés entre eux : le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

Constitution du 23 juin 1830, art. 26.

17. — Tout membre d'une autorité publique doit nécessairement être citoyen actif.

Constitution du 23 juin 1830, art. 35.

18. — Si une autorité constituée vient à être remplacée, le nouveau fonctionnaire n'assume la charge que pour la durée de temps qui restait à courir à son prédécesseur, et dans les mêmes formes et conditions.

Réforme du 9 février 1891, art. 6.

19. — Les membres du Grand Conseil, de la Constituante et des municipalités sont éligibles à l'âge de vingt ans accomplis; ceux du Conseil d'Etat et des autres autorités à l'âge de vingt-cinq ans accomplis.

Constitution du 23 juin 1830, § 5 et 6 de l'art. 45.

20. — Les commissaires, les secrétaires et employés du gouvernement, prêtent serment devant le Conseil d'Etat, La loi en détermine la formule.

Pouvoir législatif.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 2.

21. — Le pouvoir législatif est exercé par un Grand Conseil élu directement par le peuple, sur la base d'un député pour mille deux cents personnes domiciliées, tessinoises ou confédérées.

Toute fraction non inférieure à la moitié est calculée comme un entier.

Du calcul de la population sont exclus, en outre des étrangers, les Tessinois ayant leur domicile principal et permanent en dehors du Canton. Ne sont pas compris dans cette catégorie les Tessinois résidant à l'étranger pour cause de service public fédéral ou cantonal.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 3.

22. — La nomination des députés au Grand Conseil et à la Constituante a lieu suivant le système du vote proportionnel, avec la faculté pour l'électeur de voter pour des candidats de divers groupes.

Le quotient électoral s'obtient en divisant le nombre des votes émis dans la circonscription envisagée par le nombre des députés à élire augmenté de un.

Les groupes qui n'ont pas atteint le quotient ne participent pas à la répartition des sièges.

La loi établira les modalités ultérieures pour l'exercice du système proportionnel et déterminera les circonscriptions électorales, dont le nombre ne devra pas dépasser douze. Le nombre des députés à élire dans chaque circonscription devra être impair et non inférieur à cinq.

Les membres du Grand Conseil sont nommés pour quatre ans et toujours rééligibles.

Les élections générales au Grand Conseil ont lieu tous les quatre ans, le premier dimanche de mars.

§. Les nominations partielles de deux députés au plus ont lieu suivant le système de la majorité absolue.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 4.

23. — Le Grand Conseil tient tous les ans deux sessions ordinaires, dont la première s'ouvre le troisième lundi d'avril et la seconde le premier lundi de novembre.

Il se réunit en outre en session extraordinaire chaque fois qu'il y est convoqué :

a) par le Conseil d'Etat ;

b) par le Président du Grand Conseil, sur requête écrite de trente de ses membres au moins. La requête doit indiquer l'objet de la convocation.

§. Les sessions ne peuvent être clôturées sans l'assentiment du Conseil d'Etat, sauf quand le Grand Conseil aura délibéré sur tous les objets proposés.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 5.

24. — Le Grand Conseil choisit dans son sein, pour chaque session, un Président, qui ne peut être réélu dans la session suivante.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 6.

25. Le Grand Conseil :

1. Vérifie les pouvoirs de ses membres.
2. Adopte, modifie ou rejette les projets de lois ou de décrets législatifs qui lui sont présentés dans les formes établies pour l'exercice du droit d'initiative.
3. Vote les impôts, autorise les dépenses et les emprunts d'Etat, à l'exception de ceux qui doivent être remboursés sur les entrées de l'exercice en cours.
4. Etablit, sur la proposition du Conseil d'Etat, le bilan préventif des entrées et des dépenses de l'Etat.
5. Examine chaque année, sur un rapport du Conseil d'Etat, l'administration et les comptes de l'Etat, qui sont soumis à son approbation.
6. Autorise ou ratifie l'aliénation des biens cantonaux.
7. Fixe les honoraires des fonctionnaires et des employés publics, tout autant que la loi n'attribue point ce rôle au Conseil d'Etat.
8. Autorise et ratifie les contrats pour l'acquisition du sel.
9. Procède aux nominations qui lui sont attribuées par la constitution ou par la loi.
10. Se fait rendre compte par le Conseil d'Etat de l'exécution des lois, décrets et règlements.
11. Exerce le droit d'amnistie et de grâce.
12. Accorde la naturalisation cantonale.
13. Exerce tous les attributs de la souveraineté que la constitution ne réserve pas expressément à d'autres autorités.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 7.

26. — Le Grand Conseil ne peut délibérer que si la majorité absolue de ses membres sont présents.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 8.

27. — Les séances du Grand Conseil sont publiques, sauf les cas où les deux tiers de ses membres en décideraient autrement.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 9.

28. — Le Grand Conseil établit, par un règlement intérieur, les règles à suivre pour les discussions et les délibérations.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 10.

29. — Le droit d'initiative en matière législative appartient :

1. Au conseil d'Etat.
2. A chaque membre du Grand Conseil.
3. Au peuple.

§ 1. Les membres du Grand Conseil exercent le droit d'initiative :

- a) en proposant un projet de loi ou de décret législatif ;
- b) en proposant d'inviter le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil au moyen d'une Commission législative ou d'une Commission spéciale choisie hors de son sein, à élaborer un projet de loi sur un objet déterminé.

§ 2. L'initiative populaire est le droit de proposer au Grand Conseil l'acceptation, l'élaboration, la mo-

dification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret législatif.

La demande doit être signée par cinq mille citoyens actifs au moins.

La loi déterminera le mode d'exercice du droit d'initiative populaire et sa portée dans les rapports du Grand Conseil.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 11.

30. — Le Conseil d'Etat a toujours le droit de retirer un projet de loi ou de décret législatif de son initiative, avant son acceptation définitive.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 12.

31. — De même le député qui, usant de son droit d'initiative, a présenté un projet de loi ou de décret législatif, peut toujours le retirer avant son acceptation définitive. Un autre député a néanmoins la faculté de reprendre la proposition pour son propre compte.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 13.

32. — Tout projet de loi ou de décret législatif doit être discuté et accepté par le Grand Conseil en deux lectures, auxquelles il devra être procédé en deux sessions distinctes, sauf le cas où le Conseil d'Etat déclarerait accepter la loi ou le décret législatif tel qu'il aurait été adopté par le Grand Conseil en première lecture.

Entre la première et la seconde lectures, le projet doit être adressé au Conseil d'Etat pour qu'il exprime ses observations.

Réforme du 20 novembre 1875, art. 12.

33. — La fonction de député au Grand Conseil est incompatible avec un emploi public salarié cantonal ou fédéral, sauf avec les fonctions municipales et celles de député aux Chambres fédérales.

Pouvoir exécutif.*Réforme du 2 juillet 1892, art. 15.*

34. — Le pouvoir exécutif est exercé par un Conseil d'Etat composé de cinq membres, nommés directement par le peuple dans une circonscription unique comprenant tout le canton, suivant le système du vote proportionnel, avec la faculté pour l'électeur de voter pour des candidats de divers groupes.

Les membres du Conseil d'Etat restent en fonction pendant quatre ans et sont toujours rééligibles.

§ 1. Les nominations partielles de deux Conseillers d'Etat au plus ont lieu suivant le système de la majorité absolue.

§ 2. Le conseil d'Etat nomme dans son sein un Président, un Vice-Président et un Secrétaire d'Etat, qui restent en fonction pendant un an.

Le Président n'est rééligible qu'après un an d'inter-valle.

§ 3. Le droit de révocation du Conseil d'Etat est institué. La loi en réglera l'exercice.

Constitution du 23 juin 1830, § de l'art. 23.

35. — Le Conseil d'Etat a l'initiative des projets de loi, d'impôts, de grâce.

Il est chargé de l'exécution des lois, ordonnances et règlements ; à cet effet, il rend les décrets et prend les déterminations nécessaires.

Il surveille les autorités inférieures pour le maintien de l'ordre, sans influencer sur les jugements des tribunaux.

Il nomme ses agents et ses employés ; mais les salaires et appointements de ces derniers doivent être approuvés par le Grand Conseil.

Il rend compte chaque année au Grand Conseil de toutes les branches de l'administration. Il doit lui présenter le tableau des entrées et des dépenses de la précédente année administrative, et de celles prévues pour l'année suivante. Ce tableau, après approbation du Grand Conseil, doit être imprimé et envoyé aux communes.

Il tient la correspondance avec les autres cantons. Il dispose de la force armée pour le maintien de l'ordre.

Le Conseil d'Etat doit assister en corps ou par des commissions aux discussions du Grand Conseil, et y prendre part sans qu'il puisse voter. Il se retire quand on vote sur son administration et sur ses comptes. Dans ce dernier cas s'abstiennent également de voter les membres du Grand Conseil, qui seraient unis à ceux du Conseil d'Etat par un des liens de parenté ou d'alliance indiqués dans l'article 38.

Le Conseil d'Etat se retire aussi du Grand Conseil quand celui-ci procède aux nominations que la constitution lui assigne.

Réforme du 20 novembre 1875, art. 5.

36. — Toute délibération du Conseil d'Etat implique le vote concordant de trois de ses membres, et, sans le vote af-

firmatif de quatre membres, aucune abrogation, modification ou suspension d'un décret ou d'une résolution ne pourra avoir d'effet.

Réforme du 4 février 1878, article unique et paragraphes.

37. — Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat résident en permanence dans la ville de Bellinzona.

§ 1. Après l'installation effective du Grand Conseil et du Gouvernement au chef-lieu permanent, celui-ci ne pourra plus être le siège d'aucune autre autorité cantonale.

§ 2. La ville de Bellinzona pourvoira par ses propres moyens à l'aménagement et à l'entretien du Palais du Gouvernement.

Constitution du 23 juin 1830, art. 38.

38. — Ne peuvent siéger ensemble au Conseil d'Etat les ascendants, les frères, l'oncle et le neveu consanguins, le beau-père et le gendre, les cousins germains et les beaux-frères.

Pouvoir judiciaire.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 16.

39. — Le pouvoir judiciaire est exercé :

- a) par les Justices de Paix ;
- b) par les Tribunaux de Première Instance ;
- c) par le Tribunal d'Appel.

La loi déterminera leur attributions et leur compétence respectives.

Réforme du 8 novembre 1894, article unique.

40. — Sont instituées, pour l'administration de la justice pénale :

- a) une Chambre des recours, composée de trois membres choisis parmi ceux du Tribunal d'Appel ;
- b) les Assises du district composées du Tribunal de District et de cinq assesseurs-jurés ;
- c) les Assises cantonales, composées de trois juges, choisis dans le sein du Tribunal d'Appel, et de neuf assesseurs-jurés ;
- d) une Cour de Cassation, composée du Président du Tribunal d'Appel et de quatre membres avec quatre suppléants.

§ 1. Les assesseurs-jurés sont élus directement par le peuple suivant le système du vote proportionnel adopté pour l'élection du Grand Conseil.

§ 2. La loi détermine du reste les attributions et le mode de nomination des autorités susdites, et la durée de leurs fonctions.

§ 3. La fonction de membre ou de suppléant de la Cour de Cassation n'est pas incompatible avec l'exercice de la profession d'avocat.

§ 4. La loi peut attribuer à d'autres autorités le jugement des délits.

Réforme du 10 février 1883, art. 4.

41. — Toutes les autorités judiciaires restent en fonction pendant six ans, et sont ensuite intégralement renouvelées. Leurs membres sont toujours rééligibles.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 17.

42. — Les membres de la Justice de Paix restent en fonction durant quatre ans et sont toujours rééligibles.

Constitution du 23 juin 1830, art. 38.

43. — Ne peuvent en même temps faire partie du même tribunal les ascendants, les frères, l'oncle et le neveu consanguins, le beau-père et le gendre, les cousins germains et les beaux-frères.

Constitution du 23 juin 1830, art. 39.

44. — La même incompatibilité existe entre secrétaires et membres du même tribunal.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 22.

45. — Les élections générales des membres des Tribunaux de Première Instance et du Tribunal d'Appel, ainsi que de leurs suppléants, ont lieu suivant le système du vote limité.

La loi en établira le mode d'exercice.

Les élections partielles ont lieu suivant le système de la majorité absolue.

Chaque Tribunal nomme ses propres huissiers.

Réforme du 9 février 1891, art. 4.

46. — Les élections populaires des membres des Tribunaux de Première Instance et des Justices de Paix ne peuvent avoir lieu en même temps que les élections politiques cantonales.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 23.

47. — Le Président et les membres du Tribunal d'Appel doivent être licenciés en droit ou avoir été admis à l'exercice de la profession d'avocat.

Réforme du 10 février 1883, art. 3.

48. — La loi déterminera les attributions et la compétence des diverses juridictions ; elle pourra même conférer des droits spéciaux aux présidents de ces dernières.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 24 et commencement de l'art. 23.

49. — La loi déterminera les causes de suspension ou de déplacement des juges.

L'exercice de la profession d'avocat est incompatible avec l'exercice des fonctions judiciaires, excepté celles de membre suppléant des Tribunaux de Première Instance et d'Appel.

Constitution du 23 juin 1830, art. 43.

50. — Les tribunaux présentent tous les ans le tableau de leurs opérations au Conseil d'Etat, qui le communique au Grand Conseil.

Réforme du 20 novembre 1875, art. 8.

51. — Les parties en litige ont la faculté de saisir directement, au cas où elles sont d'accord, le Tribunal d'Appel qui juge dans ce cas en dernière instance.

Réforme du 20 novembre 1875, art. 10.

52. — La nomination aux fonctions du Ministère Public et de l'Instruction Judiciaire est de la compétence du Grand Conseil.

Justices de Paix.

Constitution du 23 juin 1830, art. 20.

53. — Il y a dans chaque cercle une Justice de Paix. La loi détermine ses attributions.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 17.

54. — Chaque Justice de Paix se compose du Juge de Paix, d'un Juge suppléant et d'un Secrétaire-Assesseur, nommés directement par le peuple dans les assemblées communales.

Tribunaux de Première Instance.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 18.

55. — Dans les Districts de Bellinzona et Riviera conjointement, et dans chacun des autres, il y a un Tribunal de Première Instance, composé de trois membres, qui juge les causes civiles.

Les membres de ces Tribunaux sont élus directement par le peuple dans les assemblées des communes comprises dans les circonscriptions respectives.

Chaque circonscription nomme en outre six suppléants.

Sauf le cas prévu au paragraphe suivant, les suppléants ne reçoivent point d'honoraires, mais une simple indemnité journalière toutes les fois qu'ils siègent.

§ 1. La loi pourra, en cas de nécessité, organiser à l'aide des suppléants un Tribunal avec deux sections de trois membres chacune, dont elle spécifiera la compétence respective.

§ 2. La loi établira les conditions d'éligibilité ainsi que les causes de déplacement ou de suspension des juges.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 19.

56. — Les Présidents des Tribunaux de Première Instance sont élus directement par le peuple, parmi les membres du Tribunal, au scrutin majoritaire, dans les Assemblées communales des circonscriptions respectives.

Les Secrétaires des Tribunaux de Première Instance sont nommés par le Grand Conseil.

Tribunal d'Appel.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 20.

57. — Pour tout le Canton, il y a un Tribunal d'Appel, qui juge en dernier ressort, sauf les dispositions contraires de la Constitution Fédérale et des lois d'application, en matière civile.

La loi pourra attribuer directement au Tribunal d'Appel la connaissance de causes civiles qui sont susceptibles de recours au Tribunal Fédéral.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 21.

58. — Le Tribunal d'Appel est composé d'un Président et de six membres nommés directement par le peuple.

La nomination du Président a lieu dans une circons-

cription unique, formée par tout le canton, le dimanche qui précède celui de la nomination des Juges.

Pour la nomination des Juges d'Appel, le Canton est divisé en deux circonscriptions, dont l'une comprend les districts de Mendrisio et de Lugano, et l'autre les autres districts.

Chaque circonscription nomme trois juges et trois suppléants.

Les suppléants du Tribunal d'Appel ne reçoivent point d'honoraires ; ils perçoivent une indemnité quotidienne toutes les fois qu'ils siègent.

Le Tribunal d'Appel nomme son propre Secrétaire.

Réforme du 10 février 1883, § 3 de l'art. 1.

59. — Le Tribunal d'Appel ne prononce qu'autant que tous ses membres sont présents ; en l'absence de l'un d'eux, il sera fait appel aux suppléants.

La loi prévoira le cas où tous les membres du Tribunal seraient récusés, et celui où il ne pourrait être complété à l'aide des suppléants ordinaires.

Décret constitutionnel du 18 janvier 1894, art. unique.

60. — Le Tribunal d'Appel réside en permanence dans la ville de Lugano.

§. Le Tribunal d'Appel pourra décider de tenir ses audiences dans une commune du Canton autre que celle de son siège permanent, dans le cas où il le jugerait opportun pour mieux assurer la liberté du jugement.

Députés au Conseil des Etats.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 14.

61. — Les députés au Conseil des Etats sont nommés directement par le peuple.

Ils restent en fonction pendant trois ans et sont toujours rééligibles.

L'élection a lieu le dernier dimanche de février, dans une circonscription unique.

Municipalités et Conseils Communaux.

Décret constitutionnel du 19 novembre 1897.

62. — Dans chaque commune il y a une Municipalité composée d'au moins trois membres, y compris le syndic (maire) qui en est le Président.

Constitution du 23 juin 1830, art. 19, 2^e partie.

§. La municipalité est chargée de l'administration communale et de la police locale. La loi détermine ses autres attributions.

Réforme du 19 février 1891, art. 2.

63. Les membres de la Municipalité sont nommés pour quatre ans. Ils sont toujours rééligibles.

Réforme du 19 novembre 1897, art. 1^{er}, lemme 1^{er}.

64. Dans les communes ayant une population de plus de trois mille âmes, il pourra être constitué en outre un Conseil Communal. La Municipalité et le Conseil Communal sont élus par l'Assemblée communale suivant le

système du vote proportionnel. La loi fixera les attributions et le nombre de membres de la Municipalité et des Conseils.

Dans les communes où sera élu le Conseil Communal est introduit le droit d'initiative et de referendum en matière communale.

La loi en établira les conditions.

Revision de la constitution.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 25.

65. — La constitution cantonale peut être révisée totalement ou partiellement.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 26.

66. — La revision totale de la constitution peut avoir lieu :

- a) sur l'initiative du Conseil d'Etat, suivant le mode établi par la constitution pour la législation cantonale;
- b) sur l'initiative de la majorité des membres du Grand Conseil.
- c) sur l'initiative de sept mille citoyens actifs, présentée dans les formes établies par la loi.

Dans les cas prévus aux lettres *b* et *c*, le conseil d'Etat devra au préalable soumettre au peuple la question de savoir s'il entend ou non réviser la constitution, et, dans l'affirmative, si le projet devra être élaboré par le Grand Conseil ou par une Constituante, laquelle, le cas échéant, sera nommée suivant le mode établi pour les élections au Grand Conseil.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 27.

67. — La revision partielle de la constitution peut avoir lieu, soit sur l'initiative du Conseil d'Etat, suivant le mode établi pour la législation cantonale, soit sur l'initiative du peuple.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 28.

68. — L'initiative populaire consiste dans la demande présentée par sept mille citoyens actifs au moins, et tendant à l'adoption, à la modification ou à l'abrogation de certains articles de la Constitution cantonale, ou à l'adoption de certains articles et à la modification ou l'abrogation de certains autres.

Si la demande d'initiative pour l'adoption, la modification ou l'abrogation de plusieurs articles est relative à des matières différentes, chacune d'elles devra faire l'objet d'une demande particulière d'initiative.

La demande d'initiative peut être rédigée sous la forme d'une simple motion ou d'un projet complètement élaboré.

Dans le premier cas, le Grand Conseil est tenu d'élaborer le projet de revision partielle dans le sens de la demande.

Il a cependant la faculté de pouvoir opposer au projet populaire un projet propre sur la même matière, lequel devra être soumis à la votation populaire en même temps que le premier.

Dans le second cas, si le Grand Conseil adhère au projet, celui-ci est soumis à la votation populaire pour l'acceptation ou le rejet.

S'il n'y adhère pas, le Grand Conseil peut élaborer un second projet sur la même matière ; ce projet devra être soumis à la votation populaire en même temps que celui des initiants.

L'élaboration par le Grand Conseil d'un projet dans le sens de la demande d'initiative, sa déclaration d'adhésion à la demande formulée par les initiants ou la rédaction par lui d'un contre-projet, devront dans tous les cas avoir lieu entre les deux sessions ordinaires qui suivent la présentation de la demande.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 29.

69. — Une loi déterminera le mode d'exercice du droit d'initiative populaire, les formes de la votation relative à la revision constitutionnelle, et la procédure à suivre dans le cas où plusieurs demandes viendraient en concours.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 30.

70. — La constitution cantonale ne pourra être revisée, partiellement ou totalement, qu'à la majorité absolue des citoyens ayant pris part à la votation, sans qu'il soit tenu compte des bulletins blancs.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 31.

71. — Les lois et les décrets législatifs ayant un caractère général, qui ne sont pas de nature urgente, ou qui, même de nature urgente, comportent une dépense supérieure à 200.000 francs, doivent être soumises à la votation populaire pour l'acceptation ou le rejet, quand cinq mille citoyens ayant droit de vote en font la demande dans le mois qui suit la publication sur la *Feuille Officielle*.

La votation populaire devra avoir lieu dans les délais prévus au second alinéa de l'article suivant.

Réforme du 2 juillet 1892, art. 32.

72. — Les votations populaires sur les revisions totales ou partielles de la Constitution ou sur les lois et décrets législatifs devant être soumis au peuple aux termes de l'article précédent, ne peuvent avoir lieu qu'entre le premier dimanche de novembre et le premier dimanche de mars inclusivement.

Dans les cas prévus aux lettres *b* et *c* de l'article 26 (1), la question de savoir si le peuple entend ou non réviser la constitution cantonale, et si, dans l'affirmative, le projet doit être élaboré par le Grand Conseil ou par une Constituante, devra être soumise à la votation populaire quarante jours après la présentation de la demande, si celle-ci a lieu durant les mois de septembre, octobre, novembre, décembre ou janvier, et le premier dimanche de novembre dans tous les autres cas.

(1) Art. 66 de la Constitution coordonnée.

INDEX ALPHABÉTIQUE (1)

- Aarau, 120, 136, 144.
- Acte de Médiation, 16, 153, 165, 167, 169, 192.
- Adams et Cunningham*, 21 (n. 2).
- Administration, 31 (n. 1), 68, 95, 158, 185, 200, 210, 292, 304 et ss., 347, 348.
- Albert (Ch.) et J. Duchêne*, 336 (n. 1).
- Allemagne, 14 (n. 2), 249 (n. 1).
- Alliés (de la Conf. Helv.), 13, 81, 82.
- Allmend, 67, 320.
- Anagraphe, 287 (n. 1).
- Angleterre, 218, 296 (n. 2).
- Appenzell, 1 (n.), 39 (n. 1), 80, 81, 82, 241.
- Argovie, 39 (n. 1), 218.
- Aristocratie, 26, 115, 116, 132, 134, 149, 321, 330, 338, 344.
- Aristote*, 29, 271 (n. 2).
- Assemblées populaires, 64, 70, 73, 74, 75, 113, 146. — V. Parlement, landsgemeinde, vici-
nanza.
- Assemblées primaires, 129 (n. 3), 140, 141, 143.
- Athènes, 113.
- Aulard*, 126 (n.), 130 (2).
- Autriche, 119, 221, 222.
- Baden, 80, 83, 89 (n.), 111 (n.).
- Baillages, 5, 9, 45, 46, 50, 78 et ss., 117, 118, 120, 121, 144, 149, 163, 184, 192, 326.
- Bailli, 86, 90 et ss., 98, 100, 102, 103, 104, 105, 107, 121.
- Bâle, 1 (n.), 14 (n.), 39 (n. 1), 80, 82, 117, 121, 123, 147, 257, 258.
- Baroffio*, 51 (n. 1), 52 (n. 2), 53 (n. 1), 193 (n. 1), 197 (n.), 205 (n. 2), 345.
- Belgique, 266.
- Bellinzona, 5, 45 (n. 1), 52, 55 (n. 1), 79, 80, 81, 84, 85, 110 (n. 1), 121, 123 (n. 1), 139, 146, 147, 157, 164, 246, 248, 319.
- Benoist (Ch.)*, 18 (n. 2), 310 (n.).
- Bergasse*, 129 (n. 3).
- Berne, 39 (n. 1), 40 (n. 1), 80, 116 (n.), 117, 251, 252, 258, 292 (n. 2).
- Berney*, 241 (n. 1), 243 (n. 1).

(1) Les noms en italique sont ceux des auteurs cités au cours de notre étude.

- 260 (n. 1), 294 (n. 1), 295 (n. 1). Chiavenna, 120 (n. 1).
Bertoni, 57 (n. 1), 59 (n. 1), 60 (n. 3), 95 (n. 2), 103 (n. 2). 119, 120, 122, 123 (n. 1), 164.
 109, 300, 322 (n.). *Combothecra*, 20 (n. 1).
Bertoni et Olivetti, 19 (n.), 21 Côme, 9, 52, 53, 58, 59, 207 (n. 1).
 (n. 2), 48 (n. 1), 170 (n.), 194, Commissaires du gouvernement,
 260, 300 (n. 1), 320 (n. 2). 210, 306, 308.
Biasca, 60. Communautés de vallées, 8, 59,
Biedermann, 15 (n.). 67 et ss., 111, 112, 113, 131.
Binet, 253, 254 (n.), 255 (1). — V. baillages.
Blenio, 5, 52 (n. 2); 53, 54, 55, Commune, 7, 8, 47, 48 (n. 1),
 57, 59, 60, 68, 70, 71 (n.), 75, 49, 50, 51 et ss., 127, 131, 139,
 76, 80, 81, 85 (n. 1), 91 (n.), 158, 170, 186, 191, 201, 211,
 92 (n.), 95, 96, 97, 99, 100, 103, 276, 277, 304, 305, 308, 311 et
 104, 105, 121, 139. ss., 328, 336, 349, 350.
Bonaparte, v. Napoléon. Commune bourgeoise, v. Patri-
Borel, 20 (n. 1). ziato.
Bormio, 120 (n. 1). Commune scolaire, 312, 327.
Bosco, 2 (n.). *Condorcet*, 129 (n. 3).
Bourgin, 171 (n.). Confédération Helvétique, 1, 11
Brissago, 66, 92, 93, 94, 105, 109. et ss., 24, 38, 46, 54, 56, 61, 69,
Brugham, 255 (n. 1). 78, 80, 81, et ss., 93, 108, 109,
 115, 118, 119, 122, 123, 130 et
 Canton, 1 (n.), 10, 11, 12 et ss., ss., 140, 173, 174, 192, 194,
 18, 19, 22, 81, 135, 139, 155, 204, 218, 220, 223, 250, 305,
 162, 174, 305, 307 (n. 1), 308, 308 (n.).
 323. — V. Souveraineté can- Congrès de communauté, 70, 98,
 tonale. 100.
Cantù, 207 (n. 1). Conseil Communal, 317, 318,
Capo d'Istria, 193 (n. 1), 194. 319, 320.
Cattaneo, 70 (n. 2). Conseil de Crédence, 66, 71, 75, 91.
Celtes, 47. Conseil des Etats, 13 (n.), 18
 (n. 1), 140, 285.
Genere (monte), 1, 5. Conseil Fédéral, 12 (n.), 265.
Cens, 126, 130, 156, 169, 179, Conseil Général, 65, 95.
 181, 182, 185, 188, 189, 198, Conseil National (Suisse), 18
 199, 204, 205, 209, 236, 237, (n. 1), 285.
 238, 332. Conseils exécutifs. —
Cercle, 158, 177, 196, 205, 209, Petit Conseil. — 183, 185,
 211, 212, 247, 265 (n.). 189.
Chambre des Mises, 248. Conseil d'Etat. — 200, 226
 Charlemagne, 53. (n. 1), 234, 250, 282, 285,
Charte des Prêtres, 15, 106. 286, 288, 292, 293, 302,
Cherbuliez, 14, 131, 133, 205 (n. 1), 306, 309, 346, 347.
 320 (n. 1).

- Conservateur (parti), 207, 215, 217, 219, 220 (n. 1), 221, 222, 231, 232, 233, 338, 247, 264, 265, 289.
- Considérant*, 270.
- Constituante, 240, 265, 266, 267, 275, 276, 282.
- Constitutions et réformes constitutionnelles du Tessin :
- Const. de 1803 (Acte de Médiation), 173 et ss., 195, 201, 211, 229.
- Const. de 1814, 192 et ss., 206, 211.
- Const. de 1830, 206 et ss., 220, 229, 299.
- Réf. des 1-4 mars 1855, 214 et ss., 237.
- Réf. du 20 nov. 1875, 225, 231 et ss.
- Réf. du 24 nov. 1876, 246.
- Réf. du 10 févr. 1878, 246.
- Réf. du 8 janv. 1880, 246.
- Réf. du 10 févr. 1883, 246 et ss.
- Réf. du 9 févr. 1891, 263, 264 et ss.
- Réf. du 2 juillet 1892, 242 (n. 1), 263, 281 (n. 1), 283 et ss.
- Constitutions fédérales.
- Const. de 1798 (d'Ochs), 45 (n. 1), 133 et ss., 153, 162, 167.
- Const. de 1801 (de la Malmaison), 152 et ss., 168.
- Const. du 20 mai 1802, 161 et ss.
- Const. de 1803, v. Acte de Médiation.
- Const. de 1815, 194.
- Const. de 1848, 25, 220, 221, 223 et ss.
- Const. de 1874, 11, 18 (n. 1), 25, 296 (n. 1).
- Consuls, 63, 65, 66, 73 et ss., 97, 146, 159, 160, 187, 325. — V. vicinanza et patriziato.
- Convenant de Sempach, 15.
- Convenant de Stanz, 15.
- Crétineau-Joly*, 217 (n.).
- Croisset*, 32 (n. 2).
- Cunningham*, v. Adams.
- Curti*, 100 (n.), 251 (n. 1), 253 (n. 3), 255 (n.), 260, 296 (n. 1).
- Danemark, 266 (n. 1).
- Davel, 116 (n.).
- Décentralisation, 36, 37, 131, 132, 169, 186, 191, 201, 210, 219, 304, 308, 309, 310, 315, 328, 331, 335.
- Déclaration des Droits, 126, 127 (n.), 130, 133.
- Degagne (decanio), 77, 326 (n. 1).
- Degiorgi, 222.
- Della Torre, 58.
- Delpech*, 255 (n.), 257 (n. 1).
- Démocratie, 6, 9, 10, 22, 23, 24, 25, 26, 27 et ss., 108 et ss., 125 et ss., 153, 168 (n. 2), 197, 236, 289, 301, 303, 304, 306, 310, 321, 332, 334, 336, 344.
- Démocratie pure, 32, 39 (n. 1), 69, 73, 243, 308, 316, 338 (n. 1). — V. gouvernement direct.
- Despagnet*, 20 (n. 1).
- Deucher, 296 (n. 1).
- Diète (Helvétique), 14, 155, 156, 173, 174, 183, 193, 194, 195, 250.
- Disentis, 59 (n. 2).
- District, 5, 139, 143, 156, 157, 158, 176, 186, 196, 234, 336.
- Dovere (il), 289, 290.
- Droit divin, 116, 127.
- Droz (Numa)*, 260 (n. 2), 265 (n. 1).
- Dubs*, 13 (n.), 21 (n. 2), 48 (n. 1),

- 256 (n. 1), 257 (n. 1), 258 (n. 1), 260 (n. 2), 307 (n. 1).
Duguît, 19 (n.), 21 (n. 3), 28 (n. 1), 30 (n. 2), 32 (n. 1), 168 (n. 2).
 Egalité politique, 6, 29 et ss., 64, 70, 102, 111, 126, 134, 138, 168, 175, 178, 224, 287 (n. 1), 321, 329, 332.
 Electorat, 181, 188, 197, 198, 209. — V. cens, majorité politique, suffrage universel.
 Eligibilité,
 Fonction exécutive, 185, 200, 210, 250, 282.
 Fonction judiciaire, 189, 201, 202, 211, 212, 250, 282.
 Fonction législative, 182, 199, 209, 250, 282.
 Municipalités, 188, 250, 315.
Erskine May, 32 (n. 2).
 Escher, 147.
Esmein, 21 (n. 2), 63 (n. 1), 130 (n. 1), 228, 236 (n. 1), 253, 255 (n. 1), 258 (n. 1), 261 (n. 1), 269, 270, 271 (n.), 272, 286 (n. 1).
 Etats Unis, 10, 37, 297.
 Etrusques, 47.
Faguet, 344, 348.
 Faïdo, 110 (n.).
 Fazio, 116 (n.).
 Fédéralisme, 36, 112, 127, 128, 131, 132, 140, 152, 153, 154, 167, 169, 177, 186, 197, 220 (n. 2), 262, 304, 330, 331, 335, 336.
 Femmes (droits politiques), 31, 102, 332, 333, 334, 335.
 Féodalité, 51, 52, 53, 57, 58, 61, 310, 321.
 Fogliardi, 216, 217.
 France, 9, 14, 36, 37, 41, 63, 76 (n. 1), 80, 106, 117, 126, 134, 136, 137, 141, 147, 148, 150, 154, 162, 165, 179, 207 (n. 1), 212, 213, 237, 309, 317, 351.
 Francs, 47, 52, 113.
Franscini, 51 (n. 1), 52 (n. 2), 96, 105 (n.), 111 (n.), 181, 186, 187, 202 (n.), 206, 207, 212, 215, 216, 217, 222, 308.
 Frédéric Barberousse, 57.
 Fribourg, 38 (n. 2), 39 (n. 1), 80, 82, 116 (n.), 218, 258.
 Fusionnistes, 222.
Fustel de Coulanges, 50 (n.).
Galland, 265 (n.), 279 (n.).
 Gazzetta Ticinese, 289.
 Genève, 39 (n. 1), 82, 116 (n.), 117, 317.
 Germain, 113.
 Gersau, 82.
 Glaris, 39 (n. 1), 80, 121, 241.
 Gouvernement direct, 26, 33, 35, 36, 39 (n. 1), 66, 76, 77, 107, 112 et ss., 127, 129, 130, 133, 170, 171, 191, 208, 228, 231, 238, 243, 253, 255, 262, 284, 293, 299, 301, 302 (n.), 314, 316, 318, 320, 329, 330, 331, 332, 335, 338, 341, 342, 346.
 Gouvernement local, 112, 134, 148, 149, 304, 328, 329. — Voir Libertés locales.
 Gouvernement représentatif, 26, 38, 39 (n.), 41, 127, 128 et ss., 133, 138, 139, 169, 170, 187, 191, 205, 238, 253, 260, 261, 273, 274, 292, 293, 302 (n.), 316, 318, 330, 331, 332, 337, 342.
 Grand Conseil, 179, 183, 195 et ss., 208, 234, 235, 246, 266,

- 267, 275, 282, 284, 286, 287, Jury, 225, 227 et ss., 249.
 293, 294, 295, 297, 298, 302, Justice de paix, 159, 182, 185,
 303, 318. 186, 187, 188, 189, 201, 211,
Grasserie (de la), 37. 250, 282, 284, 286.
Grisons, 1, 2, 7 (n.), 39 (n. 1),
 100, 112, 120, 157, 170, 176, *Klôti*, 270.
 251, 252.
Gudin, 129 (n. 2). *Laband*, 20 (n. 2).
Guillion, 168 (n. 1). *Lachapelle*, 280 (n. 1).
Guy-Grand, 344 (n. 2). La Haye (conventions de), 12.
 Landfogt, v. Bailli.
Haller (de), 153. Landrat, 256, 257, 316.
Haulleville (de), 63, 64 (n.), 65 Landsgemeinde, 32, 39 (n. 1),
 (n.), 66 (n.), 74 (n.). 70, 94, 100, 110 (n.), 133, 163,
Hauriou, 28 (n. 1), 37, 308, 309 169, 170, 171, 241, 251, 255,
 (n.). 256, 257, 261, 314, 315, 316,
 Helvétique (République), 45 (n. 1), 318, 335. — V. démocratie
 135, 136 et ss., 167, 169. pure.
Henzi, 116 (n.). *Laveleye*, 62 (n.), 262 (n.), 302
Hilty, 13 (n.), 14 (n. 1), 15, 57 (n.).
 (n.), 81, 94 (n.), 153, 154, 157 *Le Fur*, 18 (n. 1), 20 (n. 1).
 (n.), 253 (n. 2). Leontica, 76.
Hobbes, 168 (n. 2). Lepori, 163.
 Inconstitutionnalité, 295 (n. 1). *Levantine*, 5, 52 (n. 2), 53, 54, 55,
 Initiative législative, 183, 199, 59, 60, 68, 70, 73 (n. 2), 78, 79,
 209, 225, 229, 230. 80, 81, 84, 90, 109, 111 (n.),
 Initiative populaire constitu- 116 (n.), 121, 123, 139, 161, 192.
 tionnelle, 9, 34, 38, 39 (n. 1), Libéral (parti), 207, 216, 218,
 41, 129, 143, 171, 222, 224, 225, 221, 232, 233, 265-266, 289.
 235, 239 et ss., 245, 293, 294 Libéralisme, 168, 207, 215, 217.
 (n. 1), 296, 297, 302, 315, 318, Libertés individuelles, 134, 138,
 319, 331, 337, 351. 190 (n. 1), 208, 346.
 Initiative populaire législative, Libertés locales, 7, 8, 9, 47, 60,
 9, 34, 38, 39 (n. 1), 40 (n.), 41, 149, 167, 330.
 129, 171, 245, 263, 293, 302, *Liebenau (de)*, 93 (n.), 104 (n. 2).
 315, 318, 319, 331, 337, 351. Liestal, 117.
 Irrédentisme, 3. Locarno, 5, 52, 53, 63, 80, 92, 93,
 Italie, 1, 2, 3, 4, 53, 57, 78, 117, 94, 95, 102 (n.), 104, 109 (n. 2),
 123, 192. 123, 139, 223, 246 (n. 2), 319.
 Lombardie, 47, 51, 52, 61, 63,
 73 (n. 4), 78, 79, 80, 108, 148,
 222.
Jellinek, 20 (n. 2). *Loustallot*, 129 (n. 3).
 Juridiction ecclésiastique, 106, Lucerne, 39 (n. 1), 80, 104, 116
 107.

- (n.), 117, 218, 257, 292 (n. 2). Municipie (romain), 47, 48.
Luchaire, 62 (n.). *Musto*, 27 (n.).
Luckmanier, 5, 55.
Lugano, 5, 45 (n. 1), 52 (n. 2), Napoléon, 16, 117, 119, 120, 122, 63, 65 (n. 3), 80, 94, 106, 120, 150, 151, 154, 161, 164, 165, 121, 123, 139, 146, 147, 148, 167, 190, 192, 193, 304.
161, 163, 164, 246 (n. 2), 319. *Naville*, 279.
Lunéville (traité de), 154. Neuchâtel, 25, 39 (n. 1), 224 (n. 1), 258, 317.
Lurati, 207 (n.). *Nézar*, 254, 255 (n. 1).
Luvini, 216, 222.
Maggi, 206, 216.
Majeur (lac), 52 (n. 2), 53.
Majorité politique, 138, 181, 198, 225, 226, 227.
Majorité (principe), 30, 33, 197 (n. 1).
Marcacci, 160.
Mark, 47, 48, 67.
Maulde-la-Clavière (de), 80 (n. 1).
Maurras, 344.
Mendrisio, 5, 53, 54, 80, 119, 121, 122, 139, 148, 149.
Merignhac, 20 (n. 1).
Meyer, 55 (n. 1), 68 (n.), 71 (n.), 72 (n.), 73, 74 (n.), 75 (n.).
Micheli, 116 (n.).
Michoud, 20 (n. 2).
Milan, 9, 53, 58, 59, 60, 86, 122.
Moesa, 157.
Mommsen et Marquardt, 49 (n. 1).
Monaco, 249 (n. 1).
Monarchie constitutionnelle, 38, 41, 261, 342.
Montesquieu, 101, 180.
Mosca, 38 (1).
Motta, 120 (n.), 121 (n. 2), 123 (n. 2).
Moyen Age, 7, 8, 47, 49, 51 et ss., 311.
Municipalité, 185, 187, 188, 250, 267, 275, 276, 277, 282, 284, 306, 307, 308, 312, 313, 314, 315, 316, 318, 319, 320, 324, 325. — Voir commune.
Ochlocratie, 351.
Ochs, 136.
Olivetti, v. *Bertoni*.
Olivone, 75.
Orello, 58, 59 (n. 2), 60.
Ostrogorski, 27 (n.).
Panachage, 279, 280. — V. Repr. Proport.
Parlement, 65, 66, 70, 94, 100, 101, 110 (n.), 184, 255, 314.
Paroisse, 67, 68, 122, 312, 326, 327.
Patriotes, 116, 117, 119, 123, 148, 151, 163.
Patriziato, 181, 187, 188, 211, 233, 234, 238 (n. 1), 311, 312, 320, 321 et ss. — Voir Vicinanza.
Pavie, 53.
Peri, 119 (n.), 120 (n. 1), 121 (n. 1), 154, 165, 207 (n.), 216.
Pétition, 241 (n. 1), 295, 296 (n. 1).
Philippe-Egalité, 129 (n. 3).
Pieve di Riva, 121, 123 (n. 1).
Pioda, 222, 347.
Podestà, 65, 66, 71, 92.
Pometta, 59 (n. 2), 60 (n.), 80 (n. 1), 85 (n.), 110 (n. 1).
Popoliniens, 222.
Porrentruy, 117.
Portugal, 266 (n. 1).
Posada, 236 (n. 3), 237 (n.).

- Pouvoir constituant, 189, 190, 203, 213, 243, 302.
 Pouvoir étatique, 20.
 Pouvoir exécutif, 31, 35, 39, 65, 71, 74, 93 et ss., 113, 141, 142, 155, 156, 159, 162, 185, 200, 210, 289, 291, 292, 302.
 Pouvoir judiciaire, 31, 34, 39, 66, 70 et ss., 76, 102, 113, 142, 143, 155, 159, 188 et ss., 201, 211, 227 et ss., 303.
 Pouvoir législatif, 31 et ss., 64, 65, 70, 73, 98 et ss., 139, 140, 141, 155, 156, 159, 161, 179, 195, 208, 229, 230.
Prévost-Paradol, 41, 42.
Prins, 72, 73 (n. 1).
 Pronunciamento, 221 et ss.
Proudhon, 338 (n. 1).
 Prusse, 25, 224 (n. 1).
 Quadri, 163, 164, 206, 208 (n. 1), 215, 216.
 Quinto, 73 (n. 2).
 Radical (parti), 216, 217, 218, 219, 232, 233, 289.
Rambert, 338 (n. 1).
 Rapinat, 146.
 Reali, 206.
Reclus (Elisée), 6.
 Reding, 160, 161.
 Referendum, 9, 33, 34, 35, 36, 292, 294, 295, 297, 318, 331, 333, 335, 337, 341, 342, 351.
 Referendum constitutionnel, 34, 129, 143, 203 (n.), 208, 213, 224, 242, 243, 245, 293, 302.
 Referendum législatif, 38, 39 (n. 1), 40, 41, 129, 170, 221, 231, 245, 246 et ss., 274, 275, 293, 302.
 Consultatif, 259.
 Facultatif, 39 (n. 1), 40 (n.), 257, 258, 260, 275, 319, 333, 335.
 Obligatoire, 33, 39 (n. 1), 259, 260, 275, 333, 335.
 Partiel, 40 (n.), 275.
 Réformes constitutionnelles, v. Constitutions.
Rensi, 38 (n. 1), 208, 226 (n.), 244, 260, 339, 340 (n.), 341 (n. 1), 342, 345, 348.
 Représentants, 32, 33, 128, 261, 301, 302 (n.), 341, 342, 347, —
 V. gouvernement représentatif.
 Représentation des minorités, 266 (n. 1), 289, 290.
 Représentation proportionnelle, 9, 33, 207, 263, 264, 266 et ss., 282, 288 et ss., 303, 316, 318, 347.
 Respini, 265, 276 (n. 2), 292.
 Revision constitutionnelle, 34, 143, 239 et ss., 300. — V. initiative populaire constitutionnelle.
 Révocation (droit de), 35, 171, 291, 292, 303, 346.
 Révolution, 9, 10, 14, 16, 46, 115 et ss., 125, 129, 130, 131, 133, 135, 149, 150, 157, 168, 169, 208, 253, 311, 329.
Richard, 236 (n. 3).
Riva, 163.
 Riviera, 5, 53, 80, 81, 121, 139, 212, 248.
Roquin, 21 (n.).
 Rome, 47, 113.
Rousseau, 32, 128, 129, 130, 168 (n. 2), 180, 236 (n. 2), 261, 262.
 Rusca, 58, 59.
 Rusconi, 276 (n. 1).
 Rüttimann, 161, 165.
Ryffel, 171 (n.).

- Sainte-Alliance, 190, 192, 193, 206.
 Saint-Gall, 39 (n. 1), 82, 117.
 Saint-Gothard, 5, 79, 111 (n.), 148.
 Saltarii, 76, 308, 325.
 Saripolos, 30, 271 (n. 2).
 Sax (de), 58.
 Schaffouse, 39 (n. 1), 80, 82, 176.
 Schatz, 42 (n. 1).
 Schwyz, 15, 39 (n. 1), 54, 80, 90, 99, 111 (n.), 121, 153, 163, 170, 218.
 Secretan, 146.
 Seignobos, 232, 309.
 Self-government, 308 (n.), 321.
 Séparation des pouvoirs, 190 (n. 1), 229, 303.
 Seprio, 53.
 Seydel, 21 (n. 1).
 Sforza, 58.
 Sieyès, 227 (n. 1).
 Signorel, 338 (n. 1).
 Simen, 291.
 Socialistes, 244, 245, 335.
 Soldati, 291.
 Soleure, 39 (n. 1), 80, 82, 117, 258.
 Sonderbund, 217, 218.
 Sonvico, 52.
 Sopracenere, 2, 5, 123, 286.
 Sottocenere, 2, 5, 85, 148, 286.
 Souveraineté (au Tessin), 64, 70, 88 et ss., 178, 179, 195, 301.
 Souveraineté (principes).
 Souveraineté cantonale, 11 et ss., 43, 152, 162, 163, 165, 168, 174, 219, 231, 293, 313.
 Souveraineté de l'Etat, 12, 20, 21, 23, 127, 128, 132, 302, 304, 308, 313.
 Souveraineté fédérale, 12 et ss., 43, 152, 301, 313.
 Souveraineté populaire, 9, 26, 28, 43, 86, 95, 126, 134, 138, 141, 178, 190, 191, 197, 235, 238, 298, 301, 321, 337, 344.
 Statuts, 8, 85, 86, 87, 88 et ss., 109, 133, 345.
 Stazzona, 53.
 Suffrage censitaire, v. Cens.
 Suffrage universel, 130, 224, 226, 234, 235 et ss., 238, 332.
 Suisse, v. Confédération Helvétique.
 Sujets (de la Conféd. Helvét.), 13, 82, 89, 100.
 Talmark, v. Communauté de vallée.
 Tartini, 111 (n.).
 Tell, 56 (n. 1), 122, 123 (n. 1).
 Tocqueville (de), 41, 42.
 Torre, 54, 55, 56, 57, 60.
 Tradition, 8, 9, 10, 44, 50, 98, 99, 111, 160, 304, 305, 306, 329, 331, 332, 336, 346, 351.
 Tribunal d'Appel, 188, 189, 202, 212, 247, 248, 250, 282, 286, 288.
 Tribunaux de première instance, 188, 189, 201, 202, 211, 212, 248, 250, 282, 286, 288.
 Turgovie, 39 (n. 1), 258, 296 (n. 1).
 Unitarisme, 18, 36, 126, 127, 130, 132, 134, 137, 138, 139, 150, 152, 158, 162, 169, 177, 180, 186, 191, 220, 231, 238, 262, 311, 330, 331, 335, 336.
 Untervalden, 1 (n. 1), 15, 39 (n. 1), 54, 80, 90, 99, 121, 218, 257 (n. 1).
 Urgentes (lois), 262, 275 (n. 1), 333, 335. — V. referendum.

- Uri, 1, 15, 39 (n. 1), 40 (n.), 549 Villes, 4, 63 et ss.
 59, 78, 80, 81, 90, 99, 104, 10, Visconti, 58, 59.
 (n. 2), 110 (n.), 111 (n.), 121, Volonté générale, 28, 313, 337,
 123, 161, 192, 218, 241. 343, 348.
 Urseren, 59. Vote cumulatif, 281.
 Vote limité, 288, 289, 290.
 Valais, 1, 39 (n. 1), 100, 112,
 117, 170, 176, 218, 251, 252, Waldstätten, 56, 58, 59, 80, 110
 257. (n. 1), 132, 137, 163. — Voir
 Vallemaggia, 2 (n.), 5, 59, 80, Uri, Schwyz, Untervalden.
 85 (n. 1), 139. Welti, 256 (n. 1).
 Valtelline, 120. Westphalie (traité de), 14.
 Vaud, 39 (n. 1), 116 (n.), 117, Wilson (W.), 329 (n. 1).
 147, 257, 317. Wisigoths, 47.
 Veto populaire, 222, 257, 259.
 Vicinanza (vicinania), 62, 68, Zoug, 39 (n. 1), 80, 121, 170, 218.
 69, 70, 72 et ss., 95, 97, 102, Zurich, 39 (n. 1), 80, 104, 148,
 104, 112, 113, 140, 146, 158, 251, 252, 258.
 320.
-

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	IX
CARTE DU TESSIN	XV
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

Etat politique des terres du Tessin avant 1798	45
CHAPITRE PREMIER. — La commune du Moyen Age	51
A. Histoire externe	51
B. Organisation interne	62
§ 1. Les villes	63
§ 2. Les communautés de vallées	67
§ 3. La vicinancia	72
CHAPITRE II. — Les « baillages »	78
A. Histoire externe	78
B. Caractères de la domination helvétique	81
C. Organisation interne des baillages	87
§ 1. Souveraineté	88
§ 2. Pouvoir exécutif	93
§ 3. Pouvoir législatif	98
§ 4. Pouvoir judiciaire	102
CHAPITRE III. — Les formes traditionnelles de la démocratie	108

DEUXIÈME PARTIE

Période révolutionnaire (1797-1803) . . .	115
CHAPITRE PREMIER. — Premiers événements. — Conquête de l'indépendance.	115
CHAPITRE II. — Les formes nouvelles de la démocratie. .	125
CHAPITRE III. — Première application : la République Hel- vétique.	136
§ 1. Constitution de 1798.	136
§ 2. La contre-révolution.	147
§ 3. Constitution fédérale de 1801, dite Constitution de la Malmaison	152
§ 4. Constitution helvétique du 20 mai 1802 . . .	161

TROISIÈME PARTIE

Organisation démocratique au cours du XIX ^e siècle .	167
CHAPITRE PREMIER. — La constitution de l'Acte de Média- tion (1803).	173
A. Principe d'ordre fédéral dominant le droit public cantonal	173
B. Organisation interne	175
§ 1. Souveraineté	178
§ 2. Fonction législative	179
§ 4. Fonction exécutive et administrative	185
§ 4. Fonction judiciaire	188
§ 5. Pouvoir constituant	189
§ 6. Considérations d'ensemble	190
CHAPITRE II. — La Constitution de 1814	192
A. Histoire externe	192
B. Organisation interne.	195
§ 1. Souveraineté	195
§ 2 Fonction législative	195
§ 3. Fonction exécutive et administrative	200
§ 4. Fonction judiciaire	201

TABLE DES MATIÈRES

391

§ 5. Pouvoir constituant	203
§ 6. Considérations d'ensemble	204
 CHAPITRE III. — La Constitution de 1830	 206
A. Histoire externe	206
B. Organisation interne	208
§ 1. Fonction législative	208
§ 2. Fonction exécutive et administrative	210
§ 3. Fonction judiciaire	211
§ 4. Pouvoir constituant	213
 CHAPITRE IV. — Réforme constitutionnelle des 1-4 mars 1855.	 215
A. Histoire externe	215
B. Influence du droit public fédéral de 1848.	223
C. La réforme cantonale.	225
§ 1. Majorité politique	226
§ 2. Jury	227
§ 3. Initiative législative	229
 CHAPITRE V. — Réforme de 1875 : l'initiative populaire constitutionnelle ; le suffrage universel.	 231
A. Histoire externe	231
B. La réforme	234
§ 1. Suffrage universel	235
§ 2. Initiative populaire constitutionnelle	239
 CHAPITRE VI. — Réforme de 1883 : le referendum légis- latif.	 246
§ 1. Diverses réformes	247
§ 2. Le referendum.	250
 CHAPITRE VII. — Réforme de 1891 : la représentation pro- portionnelle ; l'élection populaire des juges de première instance	 264
§ 1. Historique de la réforme	264
§ 2. La représentation proportionnelle	266
§ 3. Autres réformes	282

CHAPITRE VIII. — Réforme de 1892 : nomination populaire des autorités publiques ; initiative po- pulaire législative.	283
A. Nomination populaire des autorités publiques . . .	284
§ 1. Elections directes.	284
§ 2. Extension de la R. P.	288
§ 3. Droit de révocation	291
B. Initiative populaire en matière législative . . .	293
CHAPITRE IX. — Etat actuel	299
A. Organisation des pouvoirs constitutionnels . . .	300
B. Organisation administrative	304
§ 1. Considérations générales	304
§ 2. La commune	311
CONCLUSION	329
APPENDICE	353
INDEX ALPHABÉTIQUE	379

